

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

塑造美国现代经济制度之路



前 言

呈现在读者面前的这本书，是探讨美国现代经济制度如何形成的一部研究著作。由于它涉及到经济政策、经济制度、经济立法和经济发展史等诸多领域，在我国现今正在进行的向社会主义市场经济体制转型的过程中，也许会引起众多读者——不仅仅是政治、经济、法律、历史方面的研究工作者，而且包括从事工商企业经营和管理的工作人员，攻读美国政治、经济、法律和歷史专业的大专院校学生，及关心建立社会主义市场经济体制的人们——的兴趣。

本书试图从对 19 世纪美国进入工业革命以来至第二次世界大战前美国经济发展和经济制度变革的考察中，揭示美国国家垄断资本主义形成的动因及必然性，以进一步加深对以国家垄断资本主义为内涵的现代资本主义经济制度的认识。在进行上述考察时，本书对于在美国现代经济制度形成过程中具有重要意义的经济立法和政策做了较详细的分析和阐述，其中不少具体的经济措施对我国建立社会主义市场经济体制具有一定的参考价值，可以使我們吸取成功的经验和失败的教训，在制定有关的经济政策时少走弯路，从而避免大的经济动荡。

本书通过上述考察和分析，提出了一些与传统观点不尽相同的看法。首先，通过对罗斯福新政时期发生的 1937—1938 年经济危机的原因及促使此次危机缓解的主要因素的分析，确认了美国政府的财政经济政策及对经济的干预在其中所起的直接和主要的作用，论证了美国政府与垄断组织及整个经济运行之间的密不可分的关系，进而证明美国国家政权对经济的干预和控制已经深入到经济生活的各个方面，国家垄断资本主义已实际形成。其次，本书从政治经济学的角度对 1929 年开始的 30 年代美国经济大危机的原因、特别是它所带来的持续 10 年的“特种萧条”的原因进行了探讨，指出此次经济危机中市场调节的失灵是由于垄断发展和成熟的结果，并进一步揭示了 10 年特种萧条的原因在于垄断的成熟要求有国家干预，而美国联邦政府、国会和最高法院内部经过 10 年的认识和斗争才最终建立起国家干预体制，致使萧年延续了 10 年。再次，本书在对 30 年代经济大危机期间胡佛政府的反危机措施及“干预”政策与后来的罗斯福新政的干预政策进行比较研究的基础上，指出了胡佛“干预”政策的有限性及其实质，即胡佛的干预，是自由放任中的干预；其实质，是干预中的自由放任。由此驳斥了认为美国经济的干预时代始于胡佛的似是而非的观点。此外，本书对国家垄断资本主义制度在经济发展史上的地位作了评价，认为不应把国家垄断资本主义看作是垄断资本主义的特殊类型和阶段，而应把它看作是垄断资本主义的常规形态。排斥国家干预和参与的一般垄断资本主义不过是向垄断资本主义的正常形态——国家垄断资本主义过渡的过渡形态，是垄断资本主义发展、完善过程中的一个暂时的过渡阶段。

在研究过程中，尽管作者努力想拿出客观、公正、全面、正确的高水平研究成果奉献给读者，但囿于自己的知识和水平，深有完成此任非个人所能之感。对于本书所提出的所有观点和看法以及可能存在的谬误，作者殷切地期待着读者和方家的赐教和匡正。

本书的研究、撰写和出版得到了诸多方面的支持和帮助：国家社会科学基金为本书的研究提供了项目经费资助，中国社会科学院世界历史研究所黄

绍湘教授和陈之骅研究员的推荐使本课题的研究得以立项，中国社会科学院美国研究所陈宝森研究员阅读了本书的初稿，并提出了极为宝贵的修改意见，上述两所的图书馆工作人员为本书部分参考资料的获得提供了极大的方便，中国经济出版社李阿红同志承担了本书出版的责任编辑工作。没有这些支持和帮助，本书的研究、撰写和出版是不可想象的，对于所有这些支持和帮助，在本书付梓之时，谨在此表示作者深深的谢意。

胡 国 成

于中国社会科学院美国研究所

1995 年 4 月

塑造美国现代经济制度之路

第一章 导言

美国现代经济制度是一种国家参与的垄断资本主义制度，即国家垄断资本主义制度。这种经济制度的形成、发展及未来趋势，是值得历史学、经济史学研究的一个课题。本书的主要任务是，从对 19 世纪后半期至第二次世界大战前的美国经济发展史的考察中，探索美国现代经济制度的形成。

说到国家垄断资本主义，有必要对这一概念作些解释。所谓国家垄断资本主义，并非指由国家来进行垄断的资本主义，根据列宁的论述，国家垄断资本主义是指垄断组织同国家政权相结合的垄断资本主义，其特点是“国家同拥有莫大势力的资本家同盟日益密切地溶合在一起”，^①“把资本主义的巨大力量和国家的巨大力量联合为一个机构，使千百万人处于一个国家资本主义组织之中”。^②因此，本书的考察重点是放在美国的国家政权及其代表——联邦政府与经济的联系和关系上。

在美国，国家政权或各级政府在社会经济生活中的作用和影响经历了干预——自由放任——再干预的演变过程。这种历史轨迹的形成，基本是出自经济发展本身的需要和要求，并且没有什么真正可称得上是从美国本土产生的经济理论作指导。可以说，直到 20 世纪 40 年代以前，作用于美国国家经济政策和个人或团体的经济行为的经济理论和思想是多种多样的、混乱的。然而，从影响着这一历史进程的众多经济理论和思想中，人们仍可大致看出与上述历史进程相对应的主要理论和思想线索，即重商主义——重农主义和古典经济学——凯恩斯主义。

北美殖民地时期和美国立国之初，重商主义在国家的经济政策中占有优势地位。华盛顿在首次就职演说中，便建议执行了一项“通过一切适当的方式来推进农业，商业和制造业”的国家政策，^①而他的财政部长亚历山大·汉密尔顿则效法重商主义大师、法国的柯尔柏的榜样，提出了一个庞大的计划，要求国家把资源分配给那些能够在公众的指导下利用这些资源来促进国家生产能力的人们。在《联邦党人》通信集中，汉密尔顿曾明确指出：美国人具有“某种心理上的骚动性，某种投机和冒险的能动性，如果引导得好，它们能够对有益的目的起帮助作用；如果完全放任自流，则可能产生有害的影响。”^②尽管这种倡导国家干预经济的重商主义受到具有重农主义和古典经济学色彩的杰斐逊派的顽强抵制，但这一时期，工商业相对弱小，需要国家政权扶植的事实却为重商主义政策的成长和推行提供了土壤和条件。

在汉密尔顿的坚持下，国会于 1790 年 6 月通过了国家按票面价值偿还独立战争债务（此时大部份债券已落入投机商手中）和联邦政府承担各州在战争期间所欠债务的《承担债务法令》。1791 年 2 月又颁发了允许成立合众国第一银行的特许状。这两项措施都为工商业发展资金的筹措准备了条件，同时也加强了国家信用。不过，汉密尔顿要求用保护关税和联邦补助金的办法来兴办和发展工业的计划则被杰斐逊派挫败。杰斐逊派担心，汉密尔顿的计划将会造就一个其权力足以危及宪法所要保障的个人自由的强有力的中央政

^① 列宁：《国家与革命》。人民出版社，1964 年版。第 3 页。

^② 《列宁全集》，第 24 卷。人民出版社。第 372 页。

^① Arthur M. Schlesinger Jr., *The Cycles of American History*. Boston. 1986. P. 220.

^② Schlesinger, *The Cycles of American History*. P. 221.

府，而银行家和工业家等少数人将控制这个政府，从而威胁到当时承担着社会主要生产任务的农民的利益。何况汉密尔顿在政治上厌恶甚至仇视当时仍在进行过程中的法国革命，而宁愿与君主制政体打文道的态度更使杰斐逊派感到了对民主政体的威胁。杰斐逊本人公开申明，亚当·斯密的《国富论》是政治经济方面“现存最杰出的书籍”，^①而崇尚亚当·斯密所谓的“自然”经济秩序的杰斐逊派理论家约翰·泰勒则提出：“管得最少的政府便是最好的政府”。^②两派在事关国家政体、未来联邦政府的职能和作用、以及国内政策等一系列问题上的根本分歧和公开论战，为绵延至今的关于究竟是选择强有力的中央政府还是选择不受控制的市场的争论揭开了沉重的序幕。

从 1810 年开始，美国进入工业革命阶段。1812 年英美战争后开始的国内改进运动中、以及 1830 年代开始的铁路建筑中，联邦政府和州政府陆续开始为国内公路、运河、铁路等基础设施的建设拨出大笔资金，并拨赠大量公共土地。据后来有人统计，各级政府负担了全部运河投资的 70%、铁路投资的 30%。而在南部各州，公共机构为铁路建筑提供了近 3/4 的资本。^③一些州还直接建造、拥有并经营了某些公司，如纽约州经营了伊利运河，佐治亚州则拥有西部和大西洋铁路公司。但更多的则是政府和私人共同投资的混合公司，如联邦政府与私人银行家合资的合众国第二银行。政府投资于国家基础设施主要是为补充私人资本的不足，也含有防止私人控制公共工程、损害公众利益的目的。这种投资政策虽是重商主义的延续，却不意味着与自由放任原则的冲突。因为在亚当·斯密的自然经济秩序中，国家应担负的正当职责，除抵御外来侵略和建立执法机构外，便是维持那些由于无利可图而使个人或私人团体不愿经营的公共工程与机构，包括公路、桥梁、运河与港口等。^④私人企业在这一阶段对国家投资基础设施和颁发公司成立特许状这类干预措施基本上是持欢迎态度的。因为这类干预对于企业社会来说，实际上成了一种没有国家干预的国家援助。它通常都有利于私人公司，使它们既可以利用改进了的基础设施来扩大自己的经营，又可以享受到特许状赋予它们的某些特权（如在某地生产和销售产品的垄断权）。

19 世纪 30 年代和 40 年代，随着公路和运河网的建成以及铁路建筑的开始，美国的工商业开始起飞。以公司为组织形式的私人企业崛起，并逐渐取代了个人企业与合伙企业的位置，成为美国工业中的主要组织形式。公司，作为千万个投资者共同创办和拥有的私人企业，在法律上享有类似于自然人的法人地位，具有自然人所无法具有的永恒生命（除非公司破产），其投资者对债务只担负相当于其投资额的有限责任，这些都使得它拥有了个人企业与合伙企业无法比拟的优势。更重要的是，公司的经营已逐渐由具备了大规模生产、运输和产品经销等各门知识的人组成的庞大而精密的管理机构来进行管理，在一定范围内和一定程度上取代了市场这只看不见的手的协调产品流动的功能，使得生产效率提高、成本降低、利润增长。公司普遍地经营成功，既为企业能够独立于政府之外去追求更大利润提供了实证，也为未来的

^① Schlesinger, The Cycles of American History. P.221.

^② Schlesinger, The Cycles of American History. P.222.

^③ Schlesinger, The Cycles of American History. P.224.

^④ 亚当·斯密：《国富论》（下册）。中华书局，1949 年版。第 455 页。

联邦政府对企业和经济的全国性管制展示了前景。^①

实证的力量通常总是大于前景展示的力量，尽管前景展示中包含有任何人无法抗拒的规律，但实证总是要在它所处的历史阶段中充分发挥自己的作用。私人企业公司的成功使企业社会坚信：这成功完全是依靠他们自己的力量获得的，政府的管制和干预已经没有必要。各州政府向企业贷款以及联邦政府向铁路赠地的停止，更加强了企业社会的这种信念。公司的成功所造就的一批企业巨头、家族财团和金融寡头也向社会昭示了企业家的个人成就。这一切都使得不仅美国大多数工商业资本家和农场主、甚至公众都普遍认为：个人有权积累财富，拥有财产；个人财产完全属于自己，可以随心所欲地支配和使用，国家不得限制和干涉；国家在经济方面的主要任务是保护私有财产不受侵犯。19世纪末美国“钢铁大王”安德鲁·卡内基曾说：对个人主义的强调、拥有财产的权利、积累财富的规律和竞争规律，这些就是现代资本主义社会的基础。^②从当时实际情况看，这些看法不无道理。因为，尽管这一时期政府或国家在社会经济生活中一直在发挥着某种作用，但总的来看，直到19世纪80年代以前，除基础设施（包括公路、运河、铁路）建筑和银行业外，这种作用一般说来是很有限的。即使是在有着大量联邦政府赠地（这实际上是一种投资）的铁路业和准备金受到联邦法律的限额管制的银行业，甚至在联邦政府先后创立的两个合众国银行（联邦政府与私人合资开办，前者占投资的20%）中，其经营和管理也不受政府的控制。

相对来说，这一时期的工商业领域是资本家个人可以自由驰骋的天地。他们凭借手中握有的资本，能够随自己的意愿开办企业、进行管理、生产、经营和销售活动而不必顾忌政府或国家干预，真正需要顾忌的倒是市场“这只看不见的手”对他们的摆布和控制。于是，自由放任代替了重商主义，成为企业社会的信条。

这一时期，联邦政府对经济的政策也从主张由国家来领导经济发展的重商主义开始向自由放任转化：殖民地时期遗留下来的带有重商主义色彩的特许公司制在1850年代、即公司崛起的年代中转变成为一般公司制；合众国第二银行在特许状到期后未能再获延续；各州宪法相继禁止州政府和公共机构向私人企业贷款；以前的州与私人合营的企业及州拥有的公司财产被转卖给私人投资者。弗吉尼亚州众议院的一个特别委员会在1860年表达了这一时期政府对社会经济生活的典型哲学，它认为：“任何政府都无法以私人企业管理中特有的精明、远见和节省来管理公共改进事业。”^③

对于从1819年开始的周期性困扰着美国的全国性经济危机，政界和企业界的领袖们都把它看作是人力所无法控制的自然灾害。历届政府均将控制和医治经济危机的责任留给了时间和机遇，而后再留给了企业界自身。1819年危机时，亚当斯总统认为：危机“必须由它自己来结束。……时间和机会必定会带来灾难或是复兴。”1837年危机中，马丁·范布伦总统怀疑“任何干预国内外商业正常活动的具体计划”是否合乎宪法？1857年危机中，布坎南总统则直率地宣称：“联邦政府不可能为对付周期性的现存弊病做很多事

^① 参阅拙文《公司的崛起与美国经济的发展（1850—1930）》，载中华美国学会，中国社会科学院美国研究所主办：《美国研究》1993年第3期。

^② Gilbert C.Fite&Jim E.Reese, An Economic History of the United States.Boston.1965.P.431.

^③ Schlesinger, TheCycles of American History.P.228.

情。”1873年危机时，格兰特总统接受了国会众议院银行和货币委员会主席加菲尔德和财政部长的劝告，把“节约和紧缩”作为医治经济危机的“真正的药方”。1893年危机中，克利夫兰总统满怀义愤地谴责了期望政府采取行动的流行倾向，他明确宣布：“人民出于爱国主义和热忱，应该支持他们的政府；但政府的职责却不包括资助人民。”^①1907年危机中，尽管西奥多·罗斯福总统采取了有限的行动，但最终还是金融巨头J.P.摩根以其银行和子公司的财力联合其它银行巨头，合力安排资金，阻止了可能发生的证券市场的崩溃。如果说把医治危机的责任留给时间和机遇，体现了政府由于在经济危机问题上的无知而束手无策；那么，把这一责任留给企业界，则主要是放任主义的准则在作怪。

随着工业的蓬勃发展，频频爆发的经济危机日益使生产集中于规模越来越大的企业手中。到19世纪末20世纪初。一些巨型的企业和托拉斯组织已经在重要的工业部门中占据了生产和流通领域的垄断地位，摩根银行则左右了美国的金融市场。垄断，按字面意义理解是独占，但它在经济实践中的典型意义则是指少数（经常是不止一家）巨型公司以各种组织形式联合起来霸占某些工业部门的生产和市场。虽然这种霸占一般很难达到独占的程度，但即使是西方经济学家也承认：“一般说来，任何联合只要控制一个工业部门百分之八十的产量，就能支配其余百分之二十的价格”，^②更何况当时一些美国巨型公司对某些生产的控制早已超过了这一界限。例如：美国烟草公司在1900年时控制了除雪茄外美国其它烟草产品的50—90%，标准石油公司（美孚公司）在1906年时控制了全美国石油精炼业的91%，美国制糖公司在1895年时控制了全国砂糖生产的95%。因此，用“垄断”一词来描述19世纪末20世纪初美国经济生活中巨型企业和托拉斯控制生产和市场的这一基本现象，是准确的。当垄断代替了自由竞争而成为经济生活中的基本特征后，美国的资本主义经济制度便从自由竞争阶段过渡到了垄断阶段。这在经济上是一种进步，但它同时也一度给美国的经济和社会生活、甚至政治生活造成了威胁。

在向垄断资本主义过渡的过程中，公司的发展及其规模的不断扩大，使公司本身在社会中的作用发生了演变，公司最初是由州或联邦立法机构为了促进经济的发展、改进公共基础设施、改善公众社会生活而颁发特许状准其成立的，但现在却日益成为置公众利益于不顾、拼命寻求扩大私人商业机会的工具。它千方百计地逃避和摆脱公众和政府的监督与控制，甚至以自己雄厚的财力为基础，寻求与此相称的对政治生活的控制权。大公司在生产集中和企业联合与兼并的浪潮中，无情地挤压、毁灭和吞并中、小企业。身受大企业压迫之苦的农民、工人、中小企业主及广大消费者奋起反抗公司的霸权；担心大公司超越政府而控制国家经济和政治生活的政界人士也纷纷要求对此加以管制。

州立法机构和政府首先开始行动。19世纪70和80年代，中西部农业各州在农民运动的推动下，制定了管制铁路的法律，这类管制还涉及到与铁路有关的仓储等经营活动。然而，在公司经营范围已发展为超出一州限界的州际贸易的情况下，各州的管制很快便被证明是无效的。于是，联邦管制便应

^① Schlesinger, The Cycles of American Economy. Pp.234—235.

^② D.格林沃德主编：《现代经济词典》（中文版）。商务印书馆，1981年版。第289页。

运而生。

从 19 世纪末至第一次世界大战前,与美国自由资本主义过渡到垄断资本主义的同时,联邦立法机构先后制定了《州际贸易法》(1887 年)、《谢尔曼反托拉斯法》(1890 年)、《联邦储备银行法》(1913 年)、《克莱顿反托拉斯法》和《联邦贸易委员会法》(1914 年)等法律,对经济进行干预和管制。企业社会(除铁路外)经历了近百年的自认为是独立于政府之外的蓬勃发展后,已经从中受惠并习惯于没有国家干预的我行我素。它不愿忍受任何一种约束,并把国家干预视为既扼杀企业自由又破坏经济正常秩序的负面措施。慑于法律的权威,它不得不服从,但同时却想方设法逃避管制,在法律的空子中寻找于己有利的条文来对抗。联邦政府和国会尽管在公众和形势的压力下制定了管制和干预经济的有关法律,却对这样做是否符合宪法、是否会压制企业的民主而感到犹豫、彷徨。这一时期,是干预主义与放任主义较量的时期,是自由放任走向衰落的时期,是企业社会为反对国家干预而做最后挣扎的时期,也是放任主义向干预主义转变的时期。

第一次世界大战的到来暂时打断了这一时期的自然进程。战争的特殊形势把更多的干预和管制加到企业社会头上。国家动员了工业,管制了食品的生产和消费,并尝试着管制私人投资和接管铁路、电报和电话业,建立起一种战时的特殊类型的国家垄断体制。不论是联邦政府、企业界、还是公众,都把这种战时体制看作是确保战争胜利的暂时措施,没有什么人相信这种战时体制是未来美国经济的一种模式。正因为如此,战争一结束,美国经济便进入“恢复常态”、即恢复战前状态的阶段。尽管一些战时管制措施已经在这一阶段的经济生活中留下了自己的印迹,但自由放任的思想和原则显然占有上风。

企业规模的扩大和经济活动的增加,要求有在范围、规模和水平上与之相应的管理,这是崛起后的公司在管理变革中所揭示的规律。在美国经济进入垄断资本主义阶段后,巨型的公司已经在一些生产部门和经济领域中取得了垄断地位,这种遍及全国的经济活动和涉及某个经济部门命运的竞争必须要有全国范围的管理,即国家的干预和管制。正如马克思在谈到资本主义股份公司在现象上的矛盾表现时所说:“它在一定部门内形成了垄断,因而要求国家的干涉。”^①然而,多年来已经习惯于我行我素的企业社会仍然恪守着正在衰落的自由放任原则。

1929 年秋开始的美国三十年代经济大危机彻底粉碎了“美国是由自我管制的私人企业建立起来的”神话和自由放任理论的信条。这场危机是在美国垄断资本主义制度确立后爆发的,是在美国尚未建立起全国性经济干预和调控机制的情况下爆发的,是美国、乃至世界经济史上迄今为止最严重的一次经济危机。危机爆发之初,金融业和工业巨头曾仿效 1907 年摩根干预金融危机的榜样,联合起来对陷于严重危机的经济形势进行干预。信奉自由放任的胡佛政府也暂时放弃了自己的信条,对危机进行了有限的干预。但企业界由于本身的私利和局限,无法建立起有效的长期干预联盟;胡佛政府则不愿突破自由放任的原则而无法建立真正的干预机制。结果,他们的干预均以失败而告终。此后,在经济形势持续恶化的情况下,企业界中出现了一种迄今未引起人们足够重视、但却是美国经济发展史上极其重要的现象,即企业界本

^① 马克思:《资本论》(第三卷,郭大力、王亚南译)。人民出版社,1966 年版,第 504 页。

身开始呼吁和要求国家对经济进行干预。1931年9月，美国商会支持并提出下一项国家使用强制手段、通过同业公会来限制生产、提高物价、指导工商业经营活动的“斯沃普计划”；1933年初，一些煤矿主和石油业的领袖们也开始要求联邦政府对该工业部门实行统制。这是近百年来信奉自由放任的企业社会承认自我管制失败、承认国家在经济生活中的权威的表示，是垄断资本主义条件下国家必然对经济实行干预和管制的这一规律的外在表现，也是资本主义经济发展到垄断资本主义阶段后的必然结果。

1933年3月富兰克林·罗斯福总统上台后推行的新政，正是循着经济发展所展示的这条道路加强国家对经济干预和管制的一种典型的综合性政策。在新政中，国家真正承担起了发展经济、保障经济正常秩序的任务。为适应干预经济的需要，联邦机构空前扩大，联邦权力空前增加。联邦政府通过税收和开支等财政政策以及货币政策的运作，加强了对经济的宏观调控能力；通过特定的立法，加强了对农业、工业，交通运输、通信等各部门、各行业生产和经营活动的管制；通过救济、公共工程、特别是社会保险制度的建立，调整了就业和收入的再分配体制，在美国有史以来从未有过的深度和广度上建立起了国家对经济生活的干预和管制体制，使美国的经济制度发展为国家垄断资本主义制度。新政的措施并非来源于凯恩斯主义，但却与凯恩斯主义的主要理论观点不谋而合，这就为第二次世界大战后直至70年代中凯恩斯主义在美国经济理论中统治地位的建立奠定了坚实的基础。

从资本主义经济发展史的角度来看，国家垄断资本主义应该看作是垄断资本主义的一种常规形态，而下是垄断资本主义的一种特殊类型。在自由资本主义进入垄断资本主义阶段后，排斥国家干预和参与的垄断资本主义不过是向垄断资本主义的正常形态——国家垄断资本主义过渡的一种过渡形态，是垄断资本主义制度完善过程中的一个暂时的过渡阶段。这一阶段在美国经济史中仅仅占据了30多年的时间，即20世纪最初的30多年。当垄断资本主义制度由于国家的参与而臻于完善后，它为生产力的进一步发展及生产力社会本性的实现提供了相对广阔的历史空间，也为资本的进一步发展及异化提供了相对广阔的活动空间，第二次世界大战后美国和西方发达国家的经济发展证明了这一点。不过，国家垄断资本主义制度为生产力的发展和资本的活动所提供的空间并非是有限的。资本主义条件下国家对经济进行干预的有限性规定了生产力进一步发展的有限性，而生产力的不断发展也日益将这一空间挤占得越来越小。第二章早期国家垄断资本主义因素资产阶级国家对社会经济生活的参与和干预几乎是与资本主义制度的确立同时发生的。美国建国初始，联邦政府便开始了建立邮政系统、发行货币及向西进运动中定居于西部的白人公民出售和赠与土地的活动。在美国的工业革命中，联邦政府和州政府又运用手中的政治权力，以其物力、财力甚至人力对国内基础设施的改进进行援助。在自由资本主义发展到垄断资本主义时期，美国的国家机构参与和干预社会经济生活的趋势逐渐加强，从而形成了早期国家垄断资本主义的经济现象。可以说，作为一种经济现象的美国早期国家垄断资本主义因素，是与垄断资本主义时代的到来同时出现的。

一、联邦政府对铁路建筑的财政援助

美国的早期国家垄断资本主义因素最典型的例子之一是联邦政府对铁路建筑的财政援助和对铁路营运的管理。

从 1830 年美国第一条铁路、13 英里长的巴尔的摩—俄亥俄铁路开始投入运营之后，美国迎来了一个“铁路时代”。当年美国的铁路总长仅有 23 英里。此后，铁路建筑长度以平均每 5 年翻一番的速度发展，到 1860 年，达到 30626 英里，超过了当时英、法、德三国铁路里程的总和。^①南北战争后，铁路建筑进入疯狂增长时期。1869 年 5 月 10 日，中央太平洋公司修筑的东段铁路与联合太平洋公司修筑的西段铁路在犹他州的普罗蒙特里接轨，建成了第一条横贯北美大陆的铁路。此后不久，又有数条横贯和纵贯北美大陆的铁路建成。到 1885 年，美国的铁路总长已达 12.83 万英里。1929 年，仅干线铁路长度已达 26.04 万英里，如果加上调车场、编组站及复线铁路的长度，这个数字竟达 429883 英里，可以绕地球 17 圈！^②

铁路急剧增长的原因是多方面的，本书不打算进行全面探讨。然而，在众多的原因中，政府的财政资助却是不可忽视的一个因素。

^① 1860 年，英国投入运营的铁路为 10410 英里，法国为 5000 英里，德国约为 7000—8000 英里。参阅 Jonathan Hughes, *American Economic History*. Illinois. 1997. Pp. 165, 172.

^② Hughes, *American Economic History*. Pp. 165, 256, 257.

联邦政府的技术援助

美国初期的铁路建筑，由于里程短、造价低，可以比较容易地通过发行股票或债券从私人手中筹得资金。1830年代修筑的波士顿—洛厄尔铁路便是通过发行股票的方式筹集资金的。当时，费城是铁路建筑筹资的中心。铁路公司除直接向国内投资者或通过代理人向伦敦的外国投资者出售股票和债券外，主要是通过费城尼古拉斯·比德尔的合众国银行及其兄弟的经纪业商行——托马斯·比德尔公司将公司的证券售出。1840年代，费城的铁路筹资中心地位被波士顿取代，因为这一时期，波士顿的一些巨商由于对外贸易的利润下降，转而投资行情看涨的铁路证券。50年代，随着纽约作为全国商业和银行业中心而兴起，它又取代了波士顿的地位，成为铁路筹资的中心。纽约商人与伦敦各家商业银行之间日益增长的联系为美国铁路股票、债券大量进入欧洲提供了顺利的渠道，使美国的铁路公司从国外获得了可观的投资，同时也使欧洲人一度控制了诸如伊利诺伊中央铁路公司这样一些早期比较著名的美国铁路公司。

铁路的迅速扩张使得铁路建筑业对资本的需求急剧膨胀，私人投资已远不能满足这种需求。铁路公司于是将寻求资本的目光转向了州和地方政府。此前，在公路和运河的修筑高潮中，建筑公司就是这样由向私人筹资转而寻求政府投资的。而州和地方政府在截止1861年的运河总投资额1.88亿美元中，竟提供了其中的73%。^①联邦除了以捐款和认购股票的形式对运河的建筑进行财政资助外，还以其它形式提供援助：陆军部派出军事工程人员协助运河的勘测；国会拨赠国有土地。伊利诺伊和密歇根两个运河公司出售联邦赠地所获得的款项竟偿还了其运河修筑费用的90%。^②既然已有先例，在修筑铁路时再次求助于政府，就是很自然的一件事了。

实际上，各级政府对铁路的援助并非只到私人投资已满足不了铁路资金要求的时候才开始，而是从铁路建筑之初便开始了。美国的第一条铁路巴尔的摩—俄亥俄铁路自1827年拿到建筑特许状后，便要求政府提供勘测方面的援助。联邦政府根据1824年国会通过的《综合勘测法》，授权陆军部派出3支勘测队去协助该铁路公司勘查和设计线路，并指示这些勘测队须在该公司的指令下工作。勘测队的工资由联邦政府支付，其它费用由公司支付。到1835年，联邦政府至少援助了20条铁路的勘测工作。到1838年《综合勘测法》被国会废除时，军事工程人员已经帮助修建了1879英里的铁路，^③而1840年时，全美国也仅有2818英里铁路。也就是说，联邦政府的军事工程人员援助了美国初期铁路建筑的绝大部分。

尽管由于民间勘测机构已能承担铁路勘测任务，因而导致了《综合勘测法》的废除，但是，7年后当铁路公司准备修建穿越洛基山的横跨西部大平原的铁路时，由于民间勘测机构无法胜任这一复杂地形的勘测任务，国会又开始拨款为密西西比河以西的地理勘查提供军事工程人员援助。此后，联邦政府又从1853年开始，为第一条横跨美洲大陆的太平洋铁路提供了勘测援助。

^① Edward C.Kirkland, A History of American Economic Life.Nwe York.1969.P.164.

^② Kirkland, A History of American Economic Life.P.165.

^③ Mansel G.Blackford &K.AAustin Kerr, Business Enterprise in American History.Boston.1986.Pp.126—127.

在美国铁路建筑的全过程中，联邦的援助主要是在工程的勘测和设计等技术方面以及土地赠予方面的援助，直接的资金援助较少。这主要是由于美国是个崇尚自由放任经济理论的国家，人们一般认为，商业和经济活动是商人和企业家的事情，联邦政府不应干预；联邦的干预只会造成低效、浪费和经济活动的混乱。对于 19 世纪前期和中期政府卷入国内基础设施的改进活动，持反对态度的人认为这超越了宪法赋予联邦政府的权力。在他们看来，由联邦资助国内改进工程的作法违反了宪法；根据宪法，这些只是州和地方政府的事情。正因为如此，对铁路的直接资金援助的任务主要落到了州和地方政府的身上。

州与地方政府的财政援助

各州法律中对州政府参与经济活动基本未作限制或者限制较少，有的州甚至鼓励政府部门参与经济活动。如密苏里州宪法中公然申明：“国内改进将永远获得本州政府的鼓励。”^①许多州和地方上的政治家和工商业家将铁路的兴建看作是对本州和本地区经济生死攸关的问题，千方百计地使铁路公司在本州修筑铁路或者诱使铁路公司将铁路线设计为经过本地区。当然，也有个别的州由于投资国内改进工程，工程完工后其运输经营收益不足以偿还州和地方政府的投资，致使州和地方政府因此而负债。俄亥俄州在投资运河而负债后，于 1851 年修改州宪法，禁止该州及该州所属的市、县、镇各级政府为任何国内改进工程公司贷款、集资、及购买这类公司的股票。但这仅是极个别的例子。总的看来，州和地方政府在投资铁路建筑方面是非常积极的。

州与地方政府对铁路的援助采取了多种形式，包括以公共工程的名义直接投资兴建，而后再以低价出售或出租给私人公司；向铁路公司提供技术服务；免费拨赠公共土地给铁路公司；大量购买铁路公司的债券与股票，或以公共债券与铁路公司的股票和债券交换，使铁路公司成为公共资金和私人资金结合的混合公司。此外，州和地方政府还经常为铁路公司的债券提供担保，或者为债券利息的支付提供担保。

由州和地方政府直接投资兴建甚至经营铁路的例子并非绝无仅有，特别是在私人投资严重不足的地区更是如此。例如，佐治亚州政府 1836 年开始投资兴建连接亚特兰大和田纳西州查塔努加的西方和太平洋铁路。从 1841—1850 年间，该州每年的预算有 1/3 投给了铁路建筑。这条干线铁路于 1849 年修通后，由州政府直接经营，城镇和私人投资修建的支线铁路与它相连接。1850 年代，这条铁路曾把成千上万包棉花运往萨凡纳的市场，使州政府的投资很快得到了补偿。密歇根州政府曾计划修建 4 条铁路作为该州国内改进综合计划的一部份，其中两条在部份完工后以极低廉的价格出售给私人公司，成为后来的密歇根中央铁路和密歇根南方铁路。北卡罗莱纳州政府曾在短时期内获得并经营了罗利—加斯頓铁路，并且直到 20 世纪 70 年代仍拥有一条戈尔兹伯勒—索尔兹伯里铁路，不过是出租给南方铁路公司经营而已。这类由州和地方政府直接投资兴建和经营的铁路，后来几乎都被出售或出租给了私人公司。

州和地方政府对铁路投资的最主要的形式是以公共资金购买铁路公司的债券和股票，使政府成为铁路公司的联合股东，从而使铁路公司成为公私资金相结合的混合公司。美国第一条铁路巴尔的摩—俄亥俄铁路的修建便是采用这种形式集资的。巴尔的摩市的政府领导及商人看到伊利运河的成功使贸易流向了纽约市，从而对他们构成了威胁，因此想修筑一条铁路将该市与西部的俄亥俄河流域沟通，以抗衡纽约市的竞争。在这种情况下，该市的商人与市政府共同投资修建了巴尔的摩—俄亥俄铁路，其中市政府的投资为 350 万美元捐款，弗吉尼亚和马里兰州政府也向这条铁路捐了款。直到 1890 年为止，巴尔的摩市一直从这条铁路的营运中获得财政收入。此外，在西方铁路的建筑中，马萨诸塞州投资 500 万美元；在大干线铁路建筑中，缅因州波特

^① Blackford & Kerr, Business Enterprise in American History. Pp. 130—131 所谓国内改进，指 1812 年英美战争后美国对包括公路、运河、铁路在内的国内运输系统的兴建及改善工程计划。

兰市投资 200 万美元；在宾夕法尼亚铁路建筑中，费城投资 400 万美元。^①到 1860 年，铁路建设总投资估计超过 10 亿美元，其中政府投资的比例在南部各州高达 50%，在新英格兰和中西部地区占 10%，^①从全国来看，州和地方政府的投资估计占铁路建设总投资的 25—30%。^②

^① Kirkland, A History of American Economic Life.P.167.

^① Hughes, American Economic History.P.165.

^② Elisha P.Douglass, The Coming of Age of American Business : Three Centuries of Enterprise, 1600—1900.The University ofNorth Carolina Press.1971.P.247.

联邦赠地

如果说州和地方政府对铁路的财政援助主要形式是投资的话，那么联邦政府对铁路财政援助的主要形式则是土地赠予。1850年，伊利诺伊州国会议员、即后来与林肯竞争参议员职位并举行大辩论的斯蒂芬·道格拉斯为了他所在州的利益，提出了由联邦政府拨赠公有土地给伊利诺伊中央铁路公司，援助其修筑铁路的提案。考虑到拨赠土地以支持国内改进工程乃是修筑公路和运河时期的传统作法：这种作法既不增加公共债务，又可以给铁路公司以巨大的财产，使私人企业在利润前景下明的情况下承担起国内发展计划；同时，丈量拨赠土地还可能帮助平抑当时正在上涨的地价：况且这种方式也可以使联邦政府不必冒与私人合资办企业、因而不得不参与管理企业的风险。总之，这是在自由放任经济形式下各方均可接受的一种作法。此外，伊利诺伊中央铁路公司计划修建的连接上密西西比河谷与芝加哥的铁路，使南部和东北部的国会议员和投资者看到了自己可能获得的商业和经济上的利益。因此，国会于当年便通过了道格拉斯的提案，并于9月20日批准了第一个将联邦公共土地赠与伊利诺伊、密西西比和亚拉巴马二州，以支持伊利诺伊中央铁路公司修建铁路的土地转让证书。1851年2月10日，根据国会授权，伊利诺伊州长奥古斯塔斯·弗伦奇签发了向伊利诺伊中央铁路公司赠地的特许状。该铁路公司从上述三个州的手中，共获得联邦政府的赠地375万英亩。这些土地既可被铁路公司用来支持其发行债券，又可作为获得私人贷款的抵押担保，还可以由铁路公司出售。据估计，伊利诺伊中央铁路的建筑和设备费用为2300万美元，其中1/6来自私人股票和债券的投资者，其余款项的筹集主要来源于联邦政府赠地的抵押贷款。^①

1850年以后，联邦政府向铁路公司赠地的规模越来越大。1862年7月，国会通过《太平洋铁路法》，允许联合太平洋铁路公司和中央太平洋铁路公司修建一条从内布拉斯加至加利福尼亚的铁路。根据1864年修订后的该项法律，这两家铁路公司除了可以无偿获得车站用地、免费取用国有土地上的木材及其它建筑材料外，每修筑一英里铁路，还能获得铁路两侧各10英里的公共土地以及1.6万至4.8万美元联邦贷款（根据地形的复杂程度而定）。^②作为回报，铁路公司在运送联邦政府的军队和物资时，按半价收取费用；并需将日后运营纯收入的5%用作偿还贷款；同时需将用赠地作担保而发行的部份债券作为间接抵押债券文付联邦政府。1864年7月，国会颁布允许北方太平洋铁路公司修建苏必利尔湖至俄勒冈州波特兰的铁路的特许状，赠予该公司这条铁路所经各州内铁路线两侧各10英里的联邦公共土地、该铁路所经各准州内铁路沿线两侧各20英里的公地，使得该公司一次便获得4400万英亩的公共土地。此外，根据国会立法，大西洋和太平洋铁路公司获得2300万英亩赠地；得克萨斯太平洋铁路公司获得1300万英亩赠地；南方太平洋公司获得775万英亩赠地。从1850年实行联邦向铁路公司拨赠公共土地政策开始，到1871年停止执行这项政策的21年中，国会共发出79份公共土地转让证书，拨赠给铁路公司约1.75亿英亩土地。由于一些铁路公司触犯法律而被没收赠地，还有一些铁路公司因各种原因无法完成修建计划而被迫将赠地返

^① Blackford & Kerr, Business Enterprise in American History. P. 130.

^② Douglass, The Coming of the Age of American Business. P. 327.

还联邦政府，因此，各铁路公司实际得到的联邦赠地约为 1.31 亿英亩，加上下述 9 个州政府的赠地 4900 万英亩，总计赠地约 2 亿英亩。这样，明尼苏达州和华盛顿州的 1/4 土地，威斯康星、艾奥瓦、堪萨斯、北达科他和蒙大拿州各 1/5 的土地、内布拉斯加州和加利福尼亚州约 1/8 的土地便免费拨赠给了各铁路公司。^①铁路公司在出售这些土地的过程中由于定价不等，因此很难统计出其最终实现的价值。但是，据一位权威人士估计，各铁路公司通过出售所获赠地而得到的纯收入约为 5 亿美元之巨！^②

除了拨赠公共土地以外，联邦政府在财政上援助铁路公司的方式还有贷款，虽然这并非联邦援助的主要方式。据统计，联邦政府为铁路建筑共发放贷款 6500 万美元。其中，联合太平洋公司得到 2700 万美元，中央太平洋公司得 2600 万美元，堪萨斯太平洋铁路公司获 600 万美元。^③在评估联邦、州和地方各级政府对铁路援助的作用和影响时，美国经济学家几乎一致认为，没有政府的援助，铁路绝不可能如此迅速地发展。休斯甚至认为：“铁路根本就是政府的创造物。”^④

从另一方面讲，政府也是铁路的受益者。联邦政府从拨赠土地和提供贷款的作法中获得了经济上的实惠。到 1900 年，联邦政府应收铁路贷款本息 1.3 亿美元，实收 1.25 亿美元、可以说，贷款基本收回。^①此外，直到 1947 年取消联邦政府因拨赠土地而享受折扣运费的作法为止，联邦政府在近 100 年的时间内，共节约运费约 6 亿美元。^②州政府则在获得经济利益的同时，还从本身享有的法律上的权力和对铁路的财政援助中获得了对其铁路公司的一些管制权：如通过发放特许状的方式制定最高运价限制或授权铁路公司发行股票债券；通过立法降低运费、限制每节车厢的旅客人数或责成铁路公司在危险地段设立标志和报警设施；以立法形式建立或直接任命具有有限管制权力的铁路委员会；以及直接干预和处理州与私人铁路公司合营中的纠纷。^③

^① Hughes, American Economic History.P. 258. Fite&Reese, An Economic History of the United States.Pp. 329—330.

^② Douglass, The Coming of the Age of American Business.P.327.

^③ Fite&Reese, An Economic History of the United States.P.331.

^④ Hughes,American Economic History.P.262.

^① Fite&Reese, An Economic History of the United States.P.331.

^② Douglass,The Coming of the Age of American Business.P.327.

^③ Kirkland,A History of American Economic Life. P. 169.

二、联邦政府对铁路运营的管理

铁路的迅速发展使美国在 19 世纪末便形成了贯穿和沟通全国各地的铁路网，为人们提供了一个前所未有的、便捷的运输网络，从而促进了东部制造业与西部和南部农业之间的商品交流，也促进了全国经济的发展。与此同时，铁路系统的迅速扩张也使铁路建筑中出现了众多的舞弊行为，使铁路运营中出现了滥用职权、肆意操纵的恶劣作法。

铁路建筑中的舞弊及运营中的肆意操纵

在铁路建筑中，由于政府实行按铁路建筑长度拨赠公共土地和贷款的政策，一些铁路公司为了获得免费的公地和政府贷款，便不顾需求而尽力赶筑铁路。他们有时在工商业、农业和经济贸易不发达的地区修筑铁路，有时甚至在无人定居的荒凉地区修建铁路。待铁路建成后，由于运输业务少，使得铁路公司破产，铁路被废弃。1890年时，美国约有1000个独立的铁路公司，1893年经济危机后，有153条铁路由于各种原因而破产，其中许多铁路被废弃。到20世纪20年代，废弃铁路成了一个大问题。20世纪30年代，废弃的铁路长度已经超过了新建铁路的长度。^①

更为严重的是，一些大铁路公司、金融界巨头、甚至包括个别政府官员，利用铁路建筑承包的机会，把政府拨赠的土地和贷款用来行贿、投机，或者据为己有、中饱私囊。1872年揭露出来的联合太平洋公司丑闻便是这类事情中最典型的一个。它的揭露使全国感到震惊。

1862年，联合太平洋公司计划在内布拉斯加州修筑一条西起奥马哈的铁路。国会同意每修筑1英里铁路，拨赠给该公司6400英亩公地和1.6万至4.8万美元的贷款。1864年，由于联邦政府的上述赠地和贷款不足以吸引私人投资者，国会将这项赠地的数额扩大了1倍，并同意将联邦政府的贷款改为间接抵押贷款的形式，允许私人投资者在公司破产时直接要求占有铁路公司的财产，以此来为铁路公司作担保。联合太平洋公司得到这些赠地和贷款后，便以此为担保，发行了218万美元股票；同时，按照当时的惯例，成立了一个负责该铁路建筑的公司，即美国机动车辆信贷公司。该公司的建立，并非为了修筑这条铁路，而是为了给拟建的这条铁路“筹款”。它的主要负责人均为联合太平洋公司的负责人。虽然总统直接任命了几位官员负责监督铁路的建筑，但该公司直接贿赂、收买了其中的一些监督员和委员。联合太平洋公司先与铁路建筑承包商签订了修筑该铁路的承包合同，再由机动车辆信贷公司从承包商手中买回这些合同，然后再次发行股票。购买者限定在前次股票购买者的范围之内，以便使他们完全控制这条铁路的建筑。通过发行股票和其它证券，机动车辆信贷公司筹得2300万美元资金，而通过直接抵押债券和政府的间接抵押债券的形式，又筹得1.5亿美元巨款。这笔钱已远远超过了这条铁路的修筑费用。为此，国会于1867年威胁要调查这条铁路的财政状况。机动车辆信贷公司为阻止国会的调查，便以大大低于市价为价格出售股票给当时的众议院议长、后来的副总统斯凯勒·科尔法克斯和众议员、后来的总统詹姆斯·加菲尔德（加菲尔德后来否认购买过机动车辆信贷公司的股票）等关键的政界人士，从而暂时地阻止了国会的调查。1872年大选中，这个丑闻终于爆发。国会1873年的调查显示，机动车辆信贷公司和联合太平洋公司公布的修筑这条铁路的费用为9355万美元，而实际花费5072万美元，加上在计划外修筑的58英里铁路的利润，实际获利4393万美元。联邦政府的援助有近半数被装进了铁路公司的腰包。^②联合太平洋公司丑闻的揭露引起了公众极大的义愤，要求联邦政府管制铁路的呼声日益高涨。但是，当时无

^① Hughes, American Economic History. Pp.257—

^② Henry C. Dethloff & C. Joseph Pusateri ed. American Business history: Case Studies. Illinois. 1987. Pp. 193-199. Blackford & Kerr, Business Enterprise in American History. Pp. 215-217.

论是国会还是联邦政府，都不准备在这上面采取行动。国会对此类事件的态度只是在 1871 年以后实际上中止了向铁路公司拨赠公共土地的作法。

要求管制铁路的更高呼声出自中西部农民。农民对于铁路的疯狂增长一直是持欢迎态度的，称之为“开创文明的先驱”。他们以手中的存款来购买铁路股票，期望铁路发展并改进，以便能利用它向经济比较繁荣的东部市场运输自己的农产品。然而，铁路建成后，农民在铁路运费方面遭到无端的歧视，加之 1860 年代末 70 年代初的农业不景气，使得农民无法忍受铁路部门的高昂运费和运价上的差别对待。他们开始抱怨，甚至谴责铁路是“敲诈的工具”。^①因此，农民要求管制铁路的这种呼声，与其说是源出于对铁路建筑中舞弊现象的义愤，不如说是源出于对铁路运营中肆意操纵运费等恶劣作法的不满。

在当时的美国铁路运营中，普遍存在着运费上的差别对待现象。在客运中，政府官员、新闻记者、神职人员以及其他有地位有势力的人物和团体享受减、免车票的待遇；而一般人，特别是农民或者社会地位低下、没有权势的普通乘客则需购买全票。在货运中，各种形式的差别对待更为普遍：有所谓地区差别，即在不同地区运输同样里程的同样货物，收取的运费却不一样；还有所谓货物差别，即有些货物运费很低，而另一些货物则运费奇高，尽管两类货物的运输成本基本相同。此外，运输制成品和小宗货物的价格要比煤和矿石等大宗货物的价格高得多，短途运输的价格又比长途运输高得多，运输农民和小货主货物的运费也比运输有势力的大公司货物的运费高得多。在所有这些运费上的差别对待中，农民等小货主受到的损害也许是最大的。

^① Merle Fainsod, Lincoln Gordon, and Joseph c. Palamountain, Jr. , Government and the American Economy. New York. 1959.Pp. 245—246.

格兰其法律

1867 年，在上密西西比河谷兴起了自称“耕作保护神”的农民组织，外界称之为“格兰其”。该组织反对垄断、反对中间商的盘剥、以保护农民利益为其宗旨。它们最初主要是通过成员的合作活动来促进和保护农民的利益。格兰其将农民的资金集中起来，以批发价格直接从制造商手中购买农具和其它物品，分发给投入资金的成员，同时以对农民有利的价格促进农产品的销售，艾奥瓦州的格兰其组织甚至建立了自己的农具厂，以生产价格向农民出售耕犁和收割用具。到 1875 年，美国中西部各农业州已经建立了约 3 万个格兰其，成员发展到 250 万人，^①成为当时国家政治中一支不可忽视的力量。1873 年危机中，农产品价格大幅度下降，农民遭受了沉重打击，处境艰难。格兰其把这种状况部分地归咎于铁路的高昂运费，于是，在原有要求管制铁路的呼声中，发起了要求制定法律、取消铁路公司差别对待的作法，制定公平价格的运动，即“格兰其运动”。这一运动得到了当地、甚至东部商人和小企业主的支持。

铁路公司从根本上来讲，绝不希望政府干预其制定运费价格的权力。然而，各铁路公司之间严酷的竞争经常使一些财力单薄的铁路公司感到无力承受，因而不免对政府的某些管制产生乞盼之情。60—70 年代，由于铁路的疯狂增长使相当数量的铁路出现运力过剩的情况，铁路公司之间便展开了你死我活的竞争。例如，在 70 年代，从芝加哥运一车皮的牛到纽约的一般运费应为 110 美元，但在铁路公司之间的运费战中，这项运费有时竟降至 5 美元，1873 年竟一度锐减为 1 美元。1869 年夏季，在一个星期内，从芝加哥运 100 磅货物到纽约的运费竟从 1.88 美元降为 0.25 美元。^②这种生死竞争或者导致竞争双方两败俱伤甚至破产，或者使双方在私下达成某种不降低运费的协议。然而，这类协议经常由于铁路公司使用暗中给货主运费回扣的作法而难以奏效，因此，一些小铁路公司在不得已的情况下也对政府的运费管制寄予希望。

在格兰其运动的高潮中，其势力较强的上密西西比河谷各州从 1871 至 1874 年分别制定了管制铁路运营的法律。1871 年，伊利诺伊州通过法律建立了一个铁路的货栈委员会；1873 年又通过了铁路法，赋予该委员会制定本州铁路客货运输最高费用的权力，明令废除运费差别对待的作法。在明尼苏达州，1871 年通过法律规定了该州铁路客货运输的最高价格，并设立了一名铁路专员负责收集铁路运营的统计资料及执行有关的铁路法规；1874 年建立了铁路专员理事会并授权该理事会制定铁路最高运费的限额。艾奥瓦州 1874 年通过的铁路法同样规定了铁路运输费用的最高限价，并赋予该州铁路委员会降低铁路运费至最高限额以下的权力。此外，威斯康星州也通过了类似的法律。^③这些管制铁路的法律由于主要是在格兰其运动的影响下制定的，因而被统称力“格兰其法律”。

尽管一些铁路公司由于无力承受你死我活的竞争而乞盼政府的管制，然而当有关的铁路立法颁布后，铁路公司从整体上来讲，对“格兰其法律”是持反对态度的。有的公司公开谴责这些法律、并拒绝遵守其条款。一些公司

^① Arthur Meier Schlesinger Political and Social History of the United States, 1829-1925. New York. 1928. P.287.

^② Fite & Reese, an Economic History of the United States. P. 335.

^③ Fainsod et al. government and the American Economy. P. 246.

表面上遵守法律，但在运营中却故意给货主和旅客造成各种不便，以使他们迁怒于“格兰其法律”。还有些公司甚至诉诸法律行动，向联邦法院控告“格兰其法律”违反宪法。1876 年秋，美国最高法院接连受理了 5 个类似的案件，即芒恩诉伊利诺伊州案；芝加哥—伯灵顿—昆西铁路公司诉艾奥瓦州案；派克诉芝加哥和西北铁路公司案；芝加哥—米尔沃基—圣保罗铁路公司诉阿克利案；以及维诺纳和圣彼得铁路公司诉布莱克案。这些案件被称为“格兰其案件”。

在这些案件中，“芒恩诉伊利诺伊州案”由于最先由最高法院受理并作出判决，其判决的原则又适用于其它 4 个案件，因而具有重要意义。在这个案件中，芒恩及其合伙人斯科特由于未获得许可证而在芝加哥市经营谷仓，并收取高于州法律确定的仓储费而被伊利诺伊州管制机构判定违反该州 1872 年的货栈法。芒恩等人不服，遂向联邦最高法院起诉伊利诺伊州立法管制谷仓的作法违反了宪法第十四条修正案规定的“任何州，未经适当法律程序，亦不得剥夺任何人的生命、自由或财产”的条款。1877 年 3 月 1 日，最高法院对此案作出裁决，驳回了芒恩对伊利诺伊州的指控，判定货栈和仓储业务“涉及公共利益”，因此可以被管制；至于这类管制法律所确定的价格限额是否合理，应由立法机构来决定，而不是由法院来决定。最高法院的判决指出：“我们知道，这是一种可能被滥用的权力，但这不能成为反对这种权力存在的理由。为了防止立法机构滥用这种权力，人民应该诉诸于选举的投票，而不是诉诸于法庭。”对于原告辩护律师所提出的货栈管制是一种涉及州际贸易的管制，其权力只应属于联邦政府的辩护辞，最高法院在判决中指出：“在国会制定涉及州际关系的法律以前，州可以行使管理州际关系的全部权力，即使在这样做的过程中，它可能间接地涉及到它的直接司法权限范围以外的贸易。”^①芒恩案的判决原则被最高法院应用于其它 4 个格兰其案件，从而为各州管制铁路和仓储业务开辟了道路。到 1886 年时，已有 25 个州相继建立了管制铁路的委员会。^②

铁路公司的反抗对格兰其法律并非全无影响，而严格的格兰其法律也确实倒了铁路公司继续扩张铁路的胃口。1873 年经济危机后，铁路的投资明显减少，中西部各州于是开始放松对铁路的管制。从 1874 至 1878 年，一些管制铁路的法律被废除，另一些则被修改得失去了当初的锋芒，拥有强制性管理权的铁路委员会被无权管制运费价格和稍有权力管制运营服务和运费差别对待的铁路咨询委员会所取代。1874 年，明尼苏达州立法机构修改了铁路管制法律，使之能力铁路公司所接受。1876 年，威斯康星州的有关法律也做了类似的修改。1878 年，艾奥瓦州的铁路法实际上被废除。不过，到 70 年代末，中西部的农民显然已经享受到了较低的铁路运费和仓储价格，加之农产品价格有所提高，使得格兰其运动失去了继续前进的动力。

格兰其运动的迅速退潮及各州对铁路管制的相应放松也影响到最高法院对铁路管制的态度，使之从芒恩案的判决上后退。1886 年，伊利诺伊州铁路管制机构发现沃巴什铁路公司收取的自该州吉尔曼到纽约市的短途铁路运费高于从皮奥里亚到纽约市的长途运费，因此而判定该铁路公司违反了该州铁路管制法律中按比例收费的条款，命令沃巴什铁路公司调整运费。铁路公司

^① Kirkland, A History of American Economic Life.P.282.

^② Hoghes, American Economic History.P. 268.

不服，遂向最高法院提出起诉，控告伊利诺伊州的管制法律和管制机构的决定违宪。这就是著名的“沃巴什—圣路易斯—太平洋铁路公司诉伊利诺伊州案”。最高法院在7月1日的判决中将州的管制权限与联邦的管制权限区别开来，指出：主要是作为州际贸易形式的铁路只应服从国会根据联邦宪法的贸易条款所实施的州际贸易管制；即使是在尚无联邦管制条例的情况下，一个州也无权管制州际贸易中的运费价格，因为州的管制将不可避免地“对州与州之间的贸易自由产生有害的影响”，对铁路的“这种管制是一种心然会……具有总体和全国性质的管制，把它移交给地方法律和地方管制机构不可能是安全的和明智的。”^①事实上，在此案之前，最高法院已于5月10日的“圣克拉拉县诉南太平洋铁路公司案”的判决中否定了州在征收铁路公司特别税方面的权力。在该案中，最高法院指出，南太平洋铁路公司作为一个“法人”，享有宪法第十四条修正案关于各州未经适当法律程序不得剥夺任何人财产的保护：因此，对该公司财产征收地方特别税的作法违反了宪法第十四条修正案。^②实际上，1868年生效的宪法第十四条修正案是为了保护以前的黑人奴隶的财产、自由和生命而制定的，但现在则被最高法院用来保护有权有势的铁路公司。不论这种判决是否合理，上述两项判决，特别是沃巴什案的判决，无异于宣判了各州对铁路管制的死刑。如果不想让铁路公司胡作非为的局面出现，唯一的出路便是诉诸联邦对铁路的管制。

^① Ross M. Robertson & Gary M. Walton. *History of the American Economy*. New York. 1979. P. 268; Fainsod et al. *Government and the American Economy*. P. 250.

^② Hughes, *American Economic History*. P. 268.

《州际贸易法》的制定和实施

尽管国会曾为铁路的修筑拨赠了大量公共土地，但直到 1868 年以前，它对管制铁路的运营基本不感兴趣。随着格兰其运动的兴起和公众对铁路抱怨的日增，众议院铁路和运河委员会于 1868 年向国会提交了一个关于管制运输价格的报告。虽然该委员会在报告中坚持认为，联邦对运费的管制不仅符合宪法、而且很适宜，但是国会却没有认真考虑这个建议，70 年代，格兰其运动进入高潮后，中西部几个州的格兰其组织分别向国会递交了要求联邦管制铁路的请愿书。艾奥瓦州格兰其组织在请愿书中敦请国会“毫不迟疑地制定一项公正和公平的法律来管制美国国内一节铁路的运费及票价”。^①1874 年，众议院经过激烈辩论，以 121 票对 116 票通过了一项由艾奥瓦州众议员麦克拉里提出的法案。该法案要求创设一个联邦委员会，并赋予它制定最高运费率、传唤证人、调查抱怨和准备对铁路公司的起诉材料的权力。然而参议院却对此项法案未采取任何行动，使得该法案成为废案。1878 年，得克萨斯州国会众议员里根又提出了一项禁止运费的差别对待、折扣和回扣的作法，禁止铁路公司建立共享运费收入的合伙经营组织，并由法院、而不是由一个委员会来强制执行这些禁令的法案。该法案以 139 票对 104 票在众议院获得通过。这个票数与麦克拉里案的得票情况相比，显示出对铁路的管制在国会众议院取得了一些进展，但参议院又一次拒绝对该法案进行辩论和表决。1885 年，众院再次通过了里根法案，参院最终被迫采取行动。但是它没有直接对里根案进行辩论，而是以 43 票对 12 票通过了伊利诺伊州参议员卡洛姆提出的一项议案。该议案建议成立一个参院特别委员会来调查和评估对铁路和水路运输费用实行联邦管制的必要性。这个以卡洛姆本人为首的参院特别委员会成立后，在全国各地进行了调查和听证，结果显示对铁路和水运费用实行联邦管制的要求是明白无误的，管制是必要的。因此，在向参院提交的报告中，该委员会指出：“人民对任何公共问题均没有象对待下述问题这样地接近于一致，即国会应以某种方式对州际贸易实行管制。这是本委员会审慎的判断。”^②这样，在美国铁路业迅速发展为全国工业部门的背景下，国会参、众两院经过近 20 年的争论，终于对经济发展的这个事实及应采取的对策取得了原则上的一致。

1886 年 2 月，卡洛姆在调查报告的基础上，提出了一项使运费区别对待非法和建立一个委员会管制州际贸易的新法案，并使其在参院获得通过。而众院认为卡洛姆新法案的管制范围不够宽泛，因此以 192 票对 41 票第三次通过了里根法案。当两项法案摆到两院协商委员会面前时，正是最高法院对南太平洋铁路公司和沃巴什铁路公司案的宣判相继出笼之日。各州对铁路的管制已经失效，而公众（不仅是中西部的农民，而且包括东部的商人、制造业主和小货主）要求管制铁路的呼声再次高涨，一项对铁路这类涉及州际贸易的运输部门的联邦管制势在必行。在这种形势下，国会两院协商委员会将参、众两院的两个法案调和起来，接受了众院里根法案中禁止铁路公司建立合伙经营组织的条款，同时采纳了参院卡洛姆法案中建立一个管制运价及禁止运费差别对待的行政委员会的意见，形成了一个两院协商法案。该法案在参、

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P.249.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.250.

众两院分别以 37 票对 12 票和 219 票对 41 票获得通过，并于 1887 年 2 月 4 日经克利夫兰总统签署后成为正式法律，即《州际贸易法》。

《州际贸易法》规定：各种运费丰必须“公平合理”；铁路及其它运输公司须公布自己的运费价格表；如要增加运费，须 10 天前通知公众；对不同个人、地区及货物种类所实行的特殊运费、运费折扣、回扣及其它形式的运费差别对待均属非法；禁止短途运费高于长途运费的作法；禁止铁路公司之间签订合伙经营协定。该法律规定，成立一个由 5 人组成的州际贸易委员会，其成员由总统征得参议院的同意后任命；委员会的权力包括：搜集铁路部门的统计资料，要求铁路公司提交年度经营报告，接受和调查公众对铁路运营中的抱怨和投诉，宣布一个铁路公司是否触犯法律、是否需做出赔偿或中止赔偿；但其决定只有在获得一个联邦上诉法庭发出的执行令之后才能强制执行；委员会的政策和预算由国会制定和控制。

从该法对州际贸易委员会权限的规定来看，应该说，委员会的权威是相当有限的。由于不具备强制铁路公司执行委员会决定的权力，要想发挥委员会的权威和效力，它只有依靠司法部门的支持。然而可悲的是，法院在该委员会寻求支持时，往往偏袒铁路公司一方，而做出不利于州际贸易委员会的判决。在 1896 年的“社会集团案”（即辛辛那提—新奥尔良—得克萨斯太平洋铁路公司诉联邦州际贸易委员会案）中，州际贸易委员会认为根据《州际贸易法》的规定，自己拥有宣布特定的运费率是否合理、并规定最高运价以纠正不合理运费的权力；但最高法院在判决中则指出，它没有发现这个法律中“表达或通过必要的暗示”，授予州际贸易委员会以这样的权力。在 1897 年的“最高运费率案，’（即联邦州际贸易委员会诉辛辛那提—新奥尔良—得克萨斯太平洋铁路公司案）中，最高法院的裁决认为，州际贸易委员会“无权为未来规定运费率，虽然它宣判运费率是否合理的权利是不容置疑的”。在阉割州际贸易委员会规定最高运费率的权力的同时，最高法院也对《州际贸易法》中关于运费差别对待属非法的条款予以否定。在 1896 年的“进口运费率案”（即得克萨斯太平洋铁路公司诉联邦州际贸易委员会案）中，最高法院否决了州际贸易委员会的一项禁令。该禁令禁止在美国国内为运输进口货物提供较低的运价，认为这种作法违反了州际贸易法中关于运费差别对待的条款。而最高法院的裁决则认为进口货物运输的竞争是各种各样的，环境也不同，因此，铁路公司对之收取低于国内通行运价的运输费用是合法的。根据最高法院的这个判决，似乎在运送国内货物上的运费差别对待应属非法，其实却不然。在 1897 年的涉及国内运费差别对待问题的“联邦州际贸易委员会诉亚拉巴马米德兰铁路公司案”中，最高法院又否决了州际贸易委员会关于禁止国内运费差别对待的禁令。它在判决中指出，由于环境的不同，铁路公司之间的竞争就显得非常重要，因此，对长途运输收取较低的运费是正当的。^①

据统计，从 1887 年《州际贸易法》生效起到 1905 年，共有 16 个有关运费的案件提交到最高法院审理，而最高法院对其中的 15 个案件的判决都满足了铁路公司的要求。^② 这一系列的判决实际上使得联邦州际贸易委员会在管制铁路方面成了无能为力的一個摆设。正如该委员会在 1897 年的年度报告中所

^① Fainsod et al. Government and the American Economy. Pp.259—260.

^② 福克纳：《美国经济史》（下册）。商务印书馆。1964 年版。第 170—171 页。

说：“州际贸易委员会能够指导调查，并撰写报告。它也许还能够以终止执行纠正某些形式的差别对待。它搜集并发布统计资料……但是，由于这些司法判决，它已不再是一个管制州际铁路运输公司的机构……人们将不再指望这个委员会提供它无权提供的保护。”甚至连最高法院的大法官约翰·马歇尔·哈伦在对“亚拉巴马米德兰铁路公司案”的判决表示反对时也认为：“目前的这个判决……在使州际贸易委员会成为一个无用的机构方面帮了大忙……的确，州际贸易委员会还剩有撰写报告和提出抗议的权力，但它已经被权威的司法解释剥夺了做任何具有有效性质的事情的权力。”^①

到 1897 年，即《州际贸易法》颁布 10 年之时，该法律的精髓已被司法机构的解释和判决抽取得所剩无几，从而失去了管制铁路的效力。尽管如此，《州际贸易法》的制定却为联邦政府承担管制某些特定的经济部门、甚至管制整个经济奠定了一个基础。它毕竟是联邦政府管制除银行业之外的经济部门的第一个法律，从而开创了联邦政府干预经济的先例，并对此后推动联邦政府管制权力的扩大有着重要的深远的影响。《州际贸易法》的出现也预示了统治美国经济的自由放任理论的衰落。虽然从自由放任向国家干预时代的转变尚需时日，但它毕竟已经开始。

^① Fainsod et al. Government and the American Economy. P. 260.

对铁路管制的加强

州际贸易委员会丧失管制铁路的实际权力的结果，是铁路运营中舞弊和胡作非为现象的日益猖獗以及公众不满的日益增长。1901年9月，威廉·麦金莱在就任总统6个月后遭枪击身亡，西奥多·罗斯福继任总统。老罗斯福上台，正值要求改革的进步主义运动在全国得势之时。他上台后向国会提交的第一份咨文中，便要求在联邦范围内进行广泛的社会和经济改革，管制大企业、大财团的活动。虽然这位以“托拉斯的炸弹”著称的总统主要关心的是控制工业部门的兼并问题，但他的改革显然惠及到对铁路运营的管制。在联邦政府的促进和公众要求对铁路进行有效管制的强大压力下，国会终于再次采取行动，于1903年2月通过了《埃尔金斯法》。该法律规定：铁路公司必须公布并遵从业已公布的运费价目表；对于为货主提供回扣的铁路公司和接受回扣的货主都同样治罪；对货主故意收取低于公布的运费价格、即所谓的差别对待，为非法行为；对铁路的合并与集中进行控制。该法颁布后，铁路部门实行运费差别对待的歪风开始收敛。1904年12月，西奥多·罗斯福总统在年度咨文中要求国会授予州际贸易委员会以“调整运费车和管制的权力，调整后的运费率立即生效，除非法院在审查后废除它，否则在此之前一直有效”。^①众议院对总统的要求立即予以响应，以326票对17票的压倒多数通过了“埃施汤森德法案”。但参院却听信了铁路部门的游说而未对这项法案采取任何行动。罗斯福在1905年年度咨文中再次要求国会对此采取行动。众院于1906年初以346票对7票通过了“赫伯恩法案”，该法案甚至超出了总统的建议，不仅授予州际贸易委员会以调整运费率的权力，而且授予它制定运费率的权力。铁路公司对此十分害怕，组织了声势浩大的运动来阻止参院对该法案采取行动。在参院举行听证会期间，铁路公司在它们控制的报纸和广播中不断传播各类“新闻”，以证明公众反对联邦管制铁路。然而，铁路公司的声音还是被公众对铁路运营中胡作非为的抱怨及对铁路部门迅速集中的担心所压倒，参院终于勉强地同意授予州际贸易委员会制定运费率的权力，但同时也授予法院以广泛的复审权力：联邦巡回法院的判决可以“禁止、取消、废除或暂缓执行”州际贸易委员会的命令；铁路公司如对州际贸易委员会制定的新运费率持有异议，可以从司法部门获得一个暂缓执行新运费率的临时禁令；在有关的司法审判程序期间，新运费率不心执行，直至它被法庭认可。^②参院的这些条款显然削弱了《赫伯恩法》的效力，但该法的实施毕竟标志着对铁路进行有效管制的开始。

1906年6月29日，《赫伯恩法》即《铁路运费管理法》）经总统签署成为正式法律。该法将州际贸易委员会的管制范围扩大到了快车公司、卧铺车公司、管道线公司、铁路设备公司、私用铁路线和工业铁路线，并将该委员会成员由5名增加到7名。该法禁止铁路公司从事其它商业业务，以根除铁路公司用运输人和货主的双重身份来实现运费差别对待的机会；并规定，除该委员会授权的变更外，一切运费率的变更均须提前30天公布；对于提供和接受回扣以及一切违反公布的运费价目表的收费行为，均给以严厉的处罚。该法还授权州际贸易委员会制定统一的铁路会计规程并监督各铁路公司

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 262.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 263.

的会计和统计。最重要的是，该法明确地授予了州际贸易委员会以制定运费率的权力，这使得该委员会不仅有权宣布现在的运费率是否合理，而且有权制定最高运费率限额。虽然该法规定州际贸易委员会的命令可以被法院的临时禁令暂停执行，但同时也规定一旦为此而举行的听证会证明州际贸易委员会的命令是被“正常地下达并且也适用”，那么法庭就应该强制铁路公司遵守。^①由于《赫伯恩法》的颁布，州际贸易委员会经过近 20 年的磨难，终于能够比较有效地管制铁路了。

此后，国会又通过了一系列的法律来扩大州际贸易委员会的权力和管制范围。1910 年 6 月，通过了《曼-埃尔金斯法》，该法把州际贸易委员会的管制范围扩大到电话、电报和电缆公司，并重新强调了铁路的短途运费不得高于长途运费的法律条款。此外，该法授权州际贸易委员会在调查铁路公司变更运费率或运费等级的理由期间，可以暂停这种变更的实施。1912 年 8 月通过的《巴拿马运河法》将州际贸易委员会的管制权限扩大到铁路和水路联运的运费价目表，并授予该委员会以对铁路公司控制下的水运公司的监督权，以及为刺激铁路和水运公司之间竞争而禁止铁路公司在通过巴拿马运河的船舶公司中拥有股份的权力。1913 年的《估价法》授权州际贸易委员会评估铁路公司财产价值，以此作为更科学地确定铁路运费率的基础。1914 年的《克莱顿反托拉斯法》的主要意义在于对付企业的集中与兼并，保护和刺激中、小企业的竞争，它也重申了保持铁路公司之间竞争的必要性，并且规定了一些管制铁路及与其有连锁利益的商业公司之间进行交易的条款。这些条款主要是根据纽黑文铁路公司破产的调查而制定的。国会的调查发现该铁路公司与其连锁商业公司一起，在集资过程中利用种种不正当手段大搞财政上的掠夺和投机，在经营中又大肆挥霍、浪费公司的资产，导致公司破产，因而制定了上述条款。这些条款的制定，标志着州际贸易委员会对铁路公司财务进行管制的开始。

这样，到第一次世界大战前，联邦政府对铁路的管制基本确立。铁路部门成为除银行业外联邦管制得最早的一个经济部门，也是联邦管制得最彻底的产业部门之一。

^① Fainsod et al. Government and the American Economy. P.264.

三、反托拉斯法的颁布与实施

19 世纪 70 年代，随着动力的改进（电力的使用），新发明、新技术的推广，美国的企业规模迅速扩张；交通运输的改进（铁路的发展）以及电报、电话的使用，使得市场的扩张成为可能；企业的新形式——公司的崛起，又为生产规模的更大扩张提供了筹集资金和人力的可靠途径。在这种情况下，各类企业为了赚取更多的利润，千方百计地扩展市场，扩大经营规模。于是，一个企业联合与兼并的浪潮汹涌澎湃地扑进了美国的社会经济生活。

企业的联合与兼并

从 19 世纪 70 年代末期起，美国的企业联合与兼并活动就像上足了发条的一架机器，不顾一切阻拦地开动起来，到 1897—1904 年间达到了它的第一个高潮。最先从事联合与兼并活动的企业部门当属铁路业。经过南北战争后的铁路疯狂增长时期，美国的铁路暂时出现了运力过剩现象。铁路公司为了生存，彼此间不得不展开激烈的竞争。运费差别对待、回扣等当时为人们所深恶痛绝的铁路运营措施就是各铁路公司激烈竞争的产物。在竞争中，上百家铁路公司，包括联合太平洋公司、纽黑文公司、北方太平洋公司、巴尔的摩—俄亥俄公司、圣菲公司这样一些早期著名的铁路公司，由于经营的铁路地处经济不发达地区，或无力承担低廉运费的压力以及全国经济危机等客观原因和经营不善等主观原因而陷于破产。不过，竞争的结果并非只导致了一些公司的破产，它的另一个更有意义的结果则在于导致了铁路公司的合作、联合与兼并。早期铁路联合主要采取了签订运费率或共同运价的协议；允许其它铁路公司使用本公司的铁路，其利润按一定比例分成的协议；出租铁路给另一公司，收取一定租金或分享承租公司一定比例的收入的协议；共同经营、收入按比例共享协议等形式。^①这些形式基本都属于共同经营或合伙经营（统称“普尔”）形式，其作用主要是避免了参加协议的双方或多方面的竞争及其可能导致的损害。受益的显然是参加协议的铁路公司，而受害的只能是托运货物的货主和乘坐铁路客车的普通旅客。

1887 年《州际贸易法》禁止铁路公司签订共同经营协议后，铁路公司之间互相持股或大公司收购小公司股票联合或兼并就成了铁路联合的主要形式。当金融家加入了这种联合的行动后，铁路的联合运动便以更大的规模开展起来。在这些金融家中，最著名的是 J.P. 摩根。摩根于 19 世纪 60 年代涉足铁路，帮助阿尔巴尼—萨斯奎汉纳铁路公司的管理机构打败了当时的一位铁路大王盖伊·古德尔对该公司的掠夺式的进攻，成功地保卫了这家小铁路公司的生存，因而引起金融社会的注意。从 1879 年开始，他加入了对铁路进行“财政援助”的行列，建立了一个辛迪加。这个公司通过他的父亲朱尼厄斯·摩根在英国秘密地售出价值 2500 万美元的纽约中央铁路的股票，使他得以进入纽约中央铁路公司董事会。此后不久，他就开始了大规模销售其它铁路公司股票的活动。作为美国和英国投资者与铁路公司的中介人，他凭借着摩根家族的雄厚资本，在竭力保持铁路股票价值的同时，又努力满足了铁路方面急于注入新资本的要求，因此而在投资者和铁路公司中间都赢得了声望，被他们视为美国最具权势的人物。从 1885 至 1890 年间，J.P. 摩根在他的家中召集了一系列的铁路公司会议，说服全国的主要铁路公司建立了自愿的协会，以避免相互间毁灭性的竞争。这些会议的召集与召开，不仅表明摩根在铁路业中的声望，更标志着他在铁路业中的权威。

当铁路的联合与兼并浪潮大规模掀起时，摩根正处于这种极为有利的战略地位上。他不失时机地抓住这个机会，运用自己已获得的权势，为铁路的联合与兼并推波助澜，并从中为自己攫取了巨大的利益。作为破产铁路的债权人，他既要把债务利率降至使这些铁路最低的年收入足以偿还的水平，又要解决各类债券和股票持有人相互冲突的不同要求。在为这些冲突作出仲裁

^① William Greenleaf ed., American Economic Development Since 1860. South Carolina, 1968. P. 105.

的过程中，摩根通过建立股权委托、获取破产铁路公司董事会的代理权、以相互持股和连锁董事会的形式使以前相互竞争的铁路公司成为共同利益集团等手段，确保了竞争的减少，同时也确保了自己对这些铁路的金融控制。80年代后半期及90年代中，摩根先后改组和控制了巴尔的摩—俄亥俄铁路公司、伊利铁路公司、西海岸铁路公司、北方太平洋公司、南方太平洋公司等著名公司，成为当时美国乃至世界上实力最强的铁路巨头之一，以至在美国的铁路兼并史上出现了“摩根化”一词。

与摩根大规模改组和兼并铁路的同时，哈里曼、范德比尔特、盖伊·古尔德等金融巨头和铁路大王也不失时机地加紧进行联合与兼并铁路的行动。到1900年前后，美国20万英里长的铁路中有15万英里已尽入八大铁路辛迪加之手，其中摩根—希尔集团控制37590英里、独立进口集团控制35896英里、哈里曼—库恩—罗布集团控制21954英里、范德比尔特集团控制19524英里、古尔德—洛克菲勒集团控制16924英里、宾夕法尼亚集团控制14351英里。^①

在企业联合与兼并的浪潮中，制造业的联合与兼并也许更引人注目，石油业巨头约翰·洛克菲勒可视为这方面的著名代表人物。洛克菲勒于19世纪50年代末开始投资石油业，到1863年，与人合伙在克利夫兰附近建立了一个小型炼油厂，1870年又与人合伙创办标准石油公司（美孚石油公司）。他厌恶各公司间你死我活的竞争，而把联合与兼并视作发展的出路。正如他在回忆录中所承认的：“我一直在坦率地申明，在商业事务领域有了适当与公平的指导的情况下，我相信联合与合作的精神。因为它有助于减少浪费；而浪费是一种实力上的耗散。”^②基于这种信念，他从标准石油公司成立的第一天起，就致力于收购竞争对手全部产权的活动。到1872年便控制了克利夫兰的几乎所有的炼油厂。此后他又开始收购其它城市的炼油厂。在经营中，他注意改进产品，杜绝人力、物力、财力的浪费，降低产品价格，在国内外拓展市场；特别是注意利用与铁路公司达成协议、享受特殊运费和回扣的作法，使得标准石油公司很快就在竞争中占据上风，成为美国最大的炼油公司。1879年，洛克菲勒以标准石油公司为基础，联合了全国40家主要炼油厂，组成了一家以卡特形式构成的同盟，从而控制和垄断了全国精炼油生产和销售市场及石油管道业务的90%，成为无人敢与其竞争的美国最大的石油精炼联合企业集团。^③1882年1月2日，以标准石油公司为首的这家联合企业集团改组为标准石油托拉斯，约翰·洛克菲勒及其弟威廉·洛克菲勒等9人组成的公司董事会对下辖的53家炼油厂实行全面监督和控制。这是美国企业史上第一家大型托拉斯。

与约翰·洛克菲勒相比，钢铁王安德鲁·卡内基的命运则要不幸得多。卡内基于19世纪60年代末开始投资钢铁业，1872年在匹兹堡附近建立了埃德加·汤普森钢铁厂。在经营中，他坚持不向银行家借贷，而只依靠自己的财力和工厂的利润来扩大再生产。随着生产规模的扩大和利润的增加，卡内基全力收购竞争对手的产业，并购买了为大型转炉和轧钢机提供原料的矿

^① Greenleaf, American Economic Development Since 1860.Pp.108- 110.

^② Dethloff, American Business History : Case Studies.Pp. 218 — 219.

^③ Dethoff, American Business History:Case Studies P.221 ; James Blaine Walker. The Epic of American Industry.New York. 1949.P.234.

山、运矿船只、码头、仓库和铁路，将自己的产业扩展为一家综合性的大型钢铁公司——卡内基钢铁公司。从 1890 年至 1900 年的 10 年间，卡内基钢铁公司的粗钢年产量从 32.2 万吨增加到 300 万吨，利润从 540 万美元增至 4000 万美元，^①成为当时美国最大的一家钢铁企业。这一成功的顶点也标志着卡内基在制造业中的路程走到了尽头。在企业联合与兼并的浪潮中，这位憎恨金融业的成功的独亢企业家遭遇到来自当时美国最有实力的金融家 J.P. 摩根的强硬挑战。摩根于 1898 年支持中西部的几家钢铁精炼和制成品公司联合组建了规模仅次于卡内基公司的联邦钢铁公司。这家公司所使用的粗钢原料仍来自卡内基公司。1900 年，联邦钢铁公司决定摆脱对卡内基公司的依赖，生产自己的粗钢。卡内基则以牙还牙，决定生产联邦钢铁公司的传统产品——钢管和其它钢材制成品。一场钢铁业的两雄大战即将开始。为了避免这种两败俱伤的竞争，唯一的办法就是兼并购联合。兼并需要巨额资金，这时，金融家就显示出特有的优势，而独立的企业家则由于无法筹集到巨款而处于被人宰割的地位。卡内基力其钢铁公司开出的售价是 4 亿美元，这在当时是令任何企业家和银行家都咋舌的数字。摩根则凭借着雄厚的财力及其所控制的金融界的实力，眼都未眨一下便接受了这个价格。最终，摩根以 4 亿美元的原价，外加普通股票随此次兼并而上涨的价格共 4.92 亿美元购买了卡内基公司的全部产权，并于 1901 年 2 月组建了当时世界上最大的联合企业、拥有资本 14.04 亿美元^②的美国钢铁公司。

卡内基的失败是独立企业家的失败，它标志着不依赖金融业的独立企业家驰骋于美国经济战场的时代已经结束；一个由金融家主导和控制企业家、金融业主导和控制企业乃至整个美国经济的时代，在企业联合与兼并浪潮的推动下，已经到来。

1882 年洛克菲勒的标准石油托拉斯的建立，推动了制糖业、酒业、铅制品、绳索业、棉子油、亚麻子油炼制业等制造业的联合与兼并。这些行业纷纷仿效标准石油公司的作法，建立了各自的托拉斯组织。在矿产部门和以电力工业为主的公用事业中，也组建了各类托拉斯。一时间，托拉斯犹如雨后春笋，林立于美国的经济社会中。到美国企业联合的第一个高潮接近尾声的 1904 年，主要工业部门的联合与兼并已经完成。这一年，美国当时的一位著名经济学家约翰·穆迪出版了《托拉斯真相》一书，书中总共列举了 445 家托拉斯，包括工业托拉斯、公用事业托拉斯和铁路托拉斯。其中重要的工业托拉斯有 318 个，聚集的资本达 72.5 亿美元，拥有 5288 家地区性工厂，“实际覆盖了美国工业生产的一切领域”。在这 318 个工业托拉斯中，有 236 个是 1898 年 1 月 1 日后联合而成的，聚集的资本达 60.5 亿美元。其中美国钢铁公司资本 14.04 亿美元，控制的工厂为 785 个；标准石油公司资本 9750 万美元，控制的工厂约 400 个；联合烟草公司资本 5.03 亿美元，控制的工厂约 150 个。在公用事业领域，几个大的托拉斯联合了 1336 个公用事业公司，资本达 37.4 亿美元。在铁路系统中，6 个金融垄断组织控制了全国 95% 的铁路，资本占铁路总资本（94 亿美元）的 80%。当时，美国各类托拉斯的总资本额已超过 200 亿美元，^③而到 1919 年美国企业联合的第二个高潮来临前夕，

^① J. 布卢姆等：《美国的历程》（下册，第一分册）。商务印书馆，1988 年版。第 44 页。

^② Walker, The Epic of American Industry. P.249 此数字由于统计上的出入，在各种版本的书籍中略有不同。

^③ Harold U. Faulkner, The Decline of Laissez Faire 1897--1917. New York 1951 Pp. 161—162。其中美国钢铁公司

仅占企业总数 3.6%的大垄断企业雇用了全国 56%的工人，产值占全国工业总产值的 68.8%。^①

资本额数字 引自 Waker, The Epic of American Industry.P.249.

^① Faulkner,The Decline of Laissez Faire:1997--1917. P.155.

企业联合运动的影响

企业联合与兼并浪潮对美国社会经济生活与人们心理造成了巨大的冲击，其范围之广、程度之深，正如当时两位美国经济学家所描述的：“最近出现的联合仅仅在规模上就足以使那些看到它们发展的人们大吃一惊。即使回到石炭纪去，地球上又重新住满了恐龙，这种在动物生活中引起的变化似乎也不会比这些像巨型怪兽一样的公司在企业界引起的变化更大。”^②

联合与兼并首先使为数众多的中小企业在竞争中受到致命威胁，大企业凭借自己占有的雄厚资本，使用各种经济的和超经济的手段来对待中小企业竞争者。它们为了应付某一地区的竞争，可以在这一地区降低自己的商品价格，而在另一地区相应提高价格以获得补偿。为了挤垮竞争者，它们可以蚀本推销某些以特殊商标为标志的商品，待垄断了该地区的该类商品市场后，再提价销售以普通商标为标志的同样商品。大企业凭借垄断优势，还强行推行“结卖合同”，用搭卖方式把销路不畅的产品与畅销商品或生活必需品一起推销出去。它们还利用回扣制度或优先合同制度来承揽业务或占领商品市场。它们甚至使用黑名单、联合抵制、间谍活动、恫吓等手段来对待竞争者。这类不公平竞争的结果，常常使得中小企业陷于破产、遭到兼并。据统计，从 1895—1904 年间，美国“几乎有一半企业被吞并了”。^①一位研究标准石油公司发展史的学者写道：“在洛克菲勒走过的道路上，遍布着破了产的人和被遗弃的工厂，摆在他面前的只是对于巨大财富资源的不容置疑的控制。”^②

企业的联合对工人也造成了很大威胁。由技术的改进和效率的提高所造成的技术性失业已是人所共知的事实，如果说这是资本主义的进步所带来的不可避免的后果的话，那么，联合企业利用资本合并后所增加的力量来对付工人则属于纯粹的人为结果了。美国钢铁公司在 20 世纪 30 年代中期以前，一直禁止工人建立自己的工会组织，并且依靠自己在钢铁业中的垄断地位，成功地阻止了其它钢铁公司工人工会组织的建立，致使该行业工人只能孤身面对强大的资本统治，从而处于更加无权的地位。

企业的联合原本是经济发展中的一个进步，理应在生产效率提高、成本降低的基础上使广大消费者受益，垄断资本家为了使企业联合运动获得支持，也正是如此宣传的。然而事实却与此相反。大企业在垄断了生产和市场后，非但没有降低产品价格，反而推行商品垄断价格，把自由竞争时期的商品价格提到了一个新的高度。美国商务和劳工部所属公司事务局 1907 年的一项调查报告指出：1897 年以前的石油产品价格统计数字显示，“标准石油公司所谓的由于它的非凡的效率，它已使石油价格降到了一个比企业在正常竞争条件下和企业掌握在众多小康采恩手中所能达到的更低的水平的这个历史上著名的声明是谎言。”而 1897 年以后，“标准石油公司不断地利用自己的权力不仅绝对地提高成品油价格……而且相对地提高原油价格。”^①美国钢铁线材公司的铁丝网线比一般的铁丝贵 50%，在回答工业委员会关于为什么这

^② John Bates Clark and John M-urice Clark, The Conton of Trusts. New York 1912. P.14--15.

^① H.N.沙伊贝：《近百年来美国经济史》。中国社会科学出版社。1983 年版。第 119 页。

^② 本·巴鲁克·塞利格曼：《美国企业史》。上海人民出版社。1975 年版。第 276 页。

^① Faulknet, The Decline of Laissez Faire : 1897--1917. Pp.167—168.

样定价的质询时，该公司董事长竟然直言不讳地声称：“因为我们实际上拥有美国现存的铁丝网线及其制造设备的一切专利，而且我们声明：任何人制造铁丝网线都将侵犯我们的权利。”^②这也就是说，当该公司垄断了铁丝网线的生产后，它就有权任意提高其产品的价格。事实证明，企业的联合与兼并以及垄断的形式确实提高了生产能力，但企业巨头建立垄断只是为了获取更高的垄断利润，而广大消费者从企业的垄断中所得到的只是花费更多的钱去购买垄断企业的产品。

企业联合也对整个社会构成了威胁。这种威胁在经济上的主要表现是：垄断企业发行的股票中掺水股（虚股）增多，从而增加了经济的不稳定性。美国最大的垄断企业之一、美国钢铁公司在 1901 年成立时，帐面上资本总计力 14.04 亿美元，其中优先股为 5.1 亿美元，普通股为 5.08 亿美元。但是据联邦公司事务局后来的调查，证明该公司组建时，全部资产的实际价值（包括矿产）总共只有 6.82 亿美元，50% 以上的帐面资本没有任何实际上的有形财产做担保。也就是说，所有的普通股和 1/4 以上的优先股都是掺水股！^③公众购买的普通股形同一张印着花纹和票面价值的纸，其实际价值只能靠公司经营成功后的资本增殖来充填。在公司经营顺利时，这是可能做到的；一旦公司经营不善或破产，这些股票无异于一堆废纸。股票发行中的这种弊病正是 1929 年美国大崩溃的主要原因之一。这个漏洞直到 30 年代新政期间才由两个有关证券发行和交易的法律补上（参阅第四章第一节）。

企业联合运动对美国社会的威胁也表现在政治方面。当时的“黑幕揭发者”所揭出的丑闻不仅有企业界的营私舞弊，涉及政界的丑闻也屡见不鲜。大垄断企业向美国两大政党领袖竞选的政治“捐款”已司空见惯、甚至习以为常了，而其它方式的丑闻也层出不穷。如标准石油公司通过安排亲信，打通了通向华盛顿的所有渠道，国会许多议员都是领取该公司薪金的人。1885 年，纽约一家石油公司控告标准石油公司为了破坏原告的工厂，贿赂工厂经理把石油加热到能炸毁工厂的程度。但由于法官得到标准石油公司的贿赂，只以轻微的处罚了结此案。^①一些大的铁路公司在州中占据了经济上的统治地位后，实际上便成了该州立法机构中除参、众两院外的第三院，它们使用合法的游说或非法的贿赂等手段，来保持自己对该州政治生活的控制。例如在加利福尼亚州，一切涉及南方太平洋铁路公司垄断问题的立法及判决，最终均是出自设在萨克拉门托第四街和汤森大街上的该公司办公楼。^②

政治上的腐败引起了舆论的普遍不满。人们一般认为这种腐败是与托拉斯的作用紧密相关的：由于垄断的形成，资本大规模的聚集，金融寡头实际上控制了国家主要的经济命脉，从而也就很容易控制国家的政治生活。早在 1888 年，查尔斯·埃利奥特在《美国民主的运转》一文中就指出：大公司，作为组织单位来说，其规模已远远超过了各州的政府机构；相比之下，各州政府机构小得就像是这些公司的封地。^③到了 1898 年以后，巨型的公司组织和连锁董事会制度又使得无论是州还是联邦的政府都相形见绌。如摩根集团

^② Faulkner, The Decline of Laissez Faire: 1897—1917. P. 159.

^③ Faulkner, The Decline of Laissez Faire: 1897—1917. P. 167.

^① 塞利格曼，《美国企业史》。第 282、279 页。

^② Douglass, The Coming of Age of American Business P. 345.

^③ Richard Hofstadter, The Age of Reform: Bryan to G.D.R. New York. 196. Pp. 231—232.

在 1912 年时拥有 112 家公司中的 341 个董事职位,总资本达 222.45 亿美元,这个并不完全的统计数字是全部新英格兰不动产和动产估值的 3 倍多,是南方 13 州全部财产估值的 2 倍多,比密西西比河以西的 22 个州的全部财产还要多。^①此外,摩根家族控制的银行在联邦储备系统建立之前,实际上充当了美国的中央银行。这种形势对联邦政府构成了真正的威胁,因而引起了政界人士的不安。

^① Hoftaeter, The Age of Reform Pp.232—233.

反垄断的思想传统

由于上述种种弊病，企业联合运动和垄断引起了越来越多的不满和反抗。在美国的经济思想界，自由放任、自由竞争和机会均等的思想长期占据统治地位，企业界也是如此。这不仅与当时美国资本主义经济发展水平相适应，也与美国经济思想的传统有关，而美国人的经济思想传统又来源于前宗主国英国。

早在 16 世纪都铎王朝后期，英国便出现了反垄断的思想。

当时，英王总是把对外贸易的特许权和许多商品的专卖权授予一些大商人和新贵族，以换取他们的部分收入。这种获得岁入的办法远比通过国会征税要容易得多，这种作法，在都铎王朝的初期由于新贵族和新兴资产阶级的力量和地位尚不巩固、需要王权的支持和保护，因此未引起过多的反感。但是到了都铎王朝后期，随着资本主义的发展和新兴资产阶级力量的逐步壮大，专制王权的这种作法阻碍工商业发展的负面作用便显得越来越突出，而新兴资产阶级对此的反感和反抗也越来越激烈，1516 年，托马斯·莫尔首次使用了“垄断”一词来描述这种排斥他人的专卖和类似行为。1597 年，国会对伊丽莎白女王把许多商品专卖权赐与廷臣宠幸的作法提出了抗议。1601 年，国会再度对专卖权展开攻击，终于迫使女王允诺停止出售专卖权的作法。在法律上对垄断问题作出裁决的首次案例发生在 1599 年。此案是由伦敦制衣商同业公会于 1571 年制定的一条规定引起的。这条规定要求该行会的制衣商在雇用非行会会员时，比例不得高于所雇用的行会会员。作为该行会成员的戴夫南特拒绝遵守这一规定，而后又拒绝支付该行会为此而征收的罚金。于是该行会命令其成员赫迪斯从戴夫南特的家中强行取走了与罚金同等价值的成衣，充作罚金。戴夫南特因此而指控赫迪斯未经允许擅入私宅。他的律师在辩护中指责伦敦制衣商同业公会的这条规定因可能导致垄断的产生而违法。法庭在判决中接受了这种解释，裁定：“把一切交易和买卖集中于一个厂商或一个人，而排斥他人的这种性质的规定是非法的。”^①法庭当时所遵循的反垄断法律尚属不成文法范围。到了斯图加特王朝时期，由于英国资产阶级已发展为政治上一支强大的力量，巨垄断的思想也得到加强。为了彻底结束专制王权授予私人专卖权的作法，英国国会于 1624 年通过了《垄断法令》。这是关于垄断问题的第一部成文法规，它反映了在经济和政治上已经强大起来的英国资产阶级对以封建专制王权为基础、以私人封建特权为表现形式的垄断的普遍反感。这种思想和情感随着英属北美殖民地的建立和发展，也自然而然地感染了到新大陆去追求自由和机会均等的拓荒者。

殖民地时期，北美移民对垄断的普遍反感主要表现在对英国王室特许的贸易公司在北美的活动和特权的厌恶和反抗上。1773 年 12 月，波士顿居民将东印度公司从伦敦运至波士顿港的一船茶叶倾入海中的“倾茶事件”，便是对这种封建垄断进行反抗的一次爆发。而马萨诸塞议会所宣布的“在我们中间不应有特许的或被承认的垄断权，这类新发明不可能对国家（哪怕是暂时地）有利”^②则是北美殖民地移民反垄断态度的集中体现。美国独立后，反垄断的思想传统延续下来。自由、机会均等、个人独创精神被视为立国的根

^① Dethloff, American Business History : Case Studies. P. 212.

^② Dethloff, American Business History. P. 213.

本，而垄断权则被视为扼杀这些精神和原则的罪恶。1824年3月2日，联邦最高法院在“吉本斯诉奥格登”一案的判决中，否决了纽约州立法机构授予利文斯敦—富尔顿轮船公司专营该州及西部地区水域运输的垄断权，最高法院首席大法官约翰·马歇尔宣读的这项判决被当时全国的新闻界和报纸称赞为“意义深远、巧妙高明和富有远见的”，后来的学者也认为这项判决使美国的商业从私人特权的控制中解脱出来。^②对于独立后各州立法机构以法律特许工商业公司成立的作法，许多美国人也提出了批评。他们把这种特许公司看作是对美国民主制的一种新的威胁，认为所有这些特许公司都是“垄断企业，因为它们是被特意创造出来以增强财富的权力、在人民中间制造不平等和破坏自由的”，他们甚至指责：“允许在这片土地上遍布着这种公司，就是允许一个特权贵族（即使没有授予他们这样的封号）阶级的存在。”^③正因为如此，许多州后来都制定了“公司法”，将特许公司制改为一般公司制，原来以州法律授予特许状的作法改为由州行政机构发放公司成立许可证的办法。上述这些措施主要是针对私人公司而言，至于州营的合资公司，许多州的立法都是禁止其建立的。如1846年以前，纽约州的普通法律便不允许成立州营合资公司。究其原因，主要是公众担心州政府的力量在经营中压倒私人的力量。造成竞争和机会上的不平等，或造成垄断。19世纪末期，当企业联合与兼并的浪潮铺天盖地袭来之时，绝大多数美国人尚未作好接受这个事实的思想准备，他们依然故我地恪守着自由竞争的原则和反对垄断的习惯。尽管16世纪带有封建色彩的专卖权与19世纪资本主义的垄断在性质上已完全不同：前者是人为因素形成的垄断，而后者则是经济发展的自然因素形成的垄断，但两种不同性质的垄断在现象上的吻合已足以使在自由竞争和反垄断的习惯与法律下成长起来的人们自然而然地排斥企业联合运动，更何况这个运动带来了如此众多的弊病。

^② Dethloff, American Business History. P.214.

^③ Dethloff, American Business History. P.215.

《谢尔曼反托拉斯法》的制定

对企业联合运动的反抗主要来自 3 个方面，即消费者、中小企业主和农工联盟运动。中小企业主抱怨垄断企业的不公平和非法的竞争方式削弱了他们的地位，并将他们中的许多人逐出了企业界；消费者则对企业联合运动带来的物价上涨产生了忿懑情绪。农民从“格兰其运动”时起就对铁路部门和其它工业部门的垄断极为反感。他们认为垄断不仅使农产品的价格降低，而且也使他们所需的工业品的价格上升。19 世纪 70 年代，中西部和西北部的 7 个州曾以“反垄断”等名称组织了第三党，并在 1884 年大选中提出了反垄断党的总统候选人。格兰其运动退潮后，南部和西部各州农民又于 80 年代组织了比“格兰其”更具活力的农民联盟，其中一些州的农民联盟还与当时新建立的工人组织建立起联盟关系，形成了农工联盟。80 年代末，农民联盟或农工联盟控制了南部和西部的 8 个州，他们拥有 44 名国会众议员和一些国会参议员的席位，形成了一股强大的政治力量。1892 年组建的平民党便是这个联盟的基础上成型的。农工联盟对托拉斯的看法从当时的一位历史学家 W.S. 摩根的叙述中可见一斑：“法律准许存在的垄断是由法律特许的，也应由法律来控制。托拉斯是反对合法贸易的一种阴谋。它反对人民的利益和公众的福利。它正在运用自己的影响使道德败坏，它与自由制度完全不合谐，对我们的自由构成了威胁。参加托拉斯是应受到严厉惩罚的一种罪恶。托拉斯不过是垄断的别名，垄断正在政府中行使着比人民所拥有的更大的权力。”^① 农工联盟事实上成了美国反托拉斯行动的主流，该联盟以及广大消费者对托拉斯的反抗实际上代表了公众对企业联合运动的态度，而这种情绪无疑影响了舆论界。

1879 年，亨利·乔治出版了《进步与贫困》一书，提出解决垄断弊端的问题。1887 年，贝拉米在《回顾》一书中提出了由国家来管制垄断企业的方法。1894 年，亨利·劳埃德著《财富反对国家》一书，猛烈地抨击了标准石油公司。1902—1904 年，伊达·塔贝尔在《麦克卢尔》杂志上发表了揭露垄断企业黑幕活动的系列文章，标题为《标准石油公司史》，指责托拉斯的权力是基于“原始的特权”。托马斯·劳森在《人人》杂志上以《疯狂的金融》为题发表系列文章，揭露并谴责垄断资本家的腐败及其股票投机活动。查尔斯·拉塞尔在同一杂志上发表的系列文章《世界上最大的托拉斯》以及厄普顿·辛克莱的小说《弱肉强食》把肉类托拉斯损害国家利益以获取财富和垄断地位的非法行为公诸于众，贝克尔在《麦克卢尔》和《科利尔杂志》上的系列文章《审判铁路》揭发了铁路大王们的一系列违法行为。伯顿·亨德里克则在《人寿保险真相》等文章中攻击了保险公司一系列不道德的行为。^②

反对企业联合运动的势力及社会舆论也迫使政界做出了反应。1872 年，民主党和共和党都开始反对政府向铁路合营企业及垄断企业提供财政援助。到 1888 年，当时的 4 个主要政党（民主党、共和党、禁酒同盟和工会联合党）都把反对托拉斯的内容写进了自己的政治纲领。到 1890 年，14 个州的宪法中载入了禁止垄断或限制贸易的条款。1900 年，在州宪法中明文规定反对垄断的州增加到 27 个，另有一些州则制定了反托拉斯的法律。然而各州的反托拉斯法律往往由于大垄断组织的跨州经营超出了州宪法和法律管辖的范围，

^① Fainsod et al., Government and the American Economy.P.439.

使得各州独立控制托拉斯的努力落空，人们只得求助联邦对托拉斯组织采取行动。1880年，联邦众议院和纽约州参议院分别建立了各自的委员会对托拉斯和垄断问题进行调查，结果证实了人们普遍不满和感到担心的种种弊病的存在。1889年，哈里逊总统敦促国会制定法律反对具有阴谋性质的托拉斯组织。^①

国会在这时期对反托拉斯问题并不重视。政界的许多人士需要企业界金钱的支持，他们并不想自毁财神，甚至也不愿意对支持自己的财神们做出限制。真主对由托拉斯兴起而造成美国工业领域竞争减弱感到担忧的，在国会中只是少数人，其中包括俄亥俄州的联邦参议员约翰·谢尔曼。此时他在联邦参议院已任职25年，曾任参院财政委员会主席10年之久。1877—1881年在拉瑟福德·海斯总统任内担任财政部长，在麦金莱总统任内曾一度出任国务卿。也许正是由于他在财政、经济领域中的任职经历及经验，使得他对托拉斯可能给美国经济造成的损害有着比其他人更深刻的认识。他从1888年起，每年国会开会期间都提出反对垄断和贸易限制的立法草案。他认为，在托拉斯威胁到美国民主和自由传统的时候，国会应该立法以保护“个人在反对联合起来的法人集团的财富和权力方面的权利”。谢尔曼指出，托拉斯的建立所造成的财富积累导致了权力的集中，从而威胁到自由、独立和个人行动的传统。这种集中起来的权力也以人们不希望看到的方式影响到了美国的社会特性。他警告说，如果听任现在企业垄断趋势发展，那么，美国人不久将面对“一个垄断了一切生产的托拉斯和一个决定一切生活必需品价格的主人”。^②尽管谢尔曼大声疾呼，他在1888年和1889年提出的立法草案并未使参议院作出反应。与此同时，众议院在1889年提出了16个各种各样的反托拉斯法案，却没有一个能够获得小组委员会的通过。

1890年3月，谢尔曼第三次将他的反托拉斯立法草案提交参议院讨论。在公众、特别是西部和南部各州农工联盟运动的压力之下，参议院经过5天的辩论，在没有举行任何听证会的情况下，终于以31票对28票的微弱多数同意将此法案提交参院司法委员会审议。6天后，参院司法委员会拿出了一项将谢尔曼的原议案修改得面目全非的新议案，在新议案中，谢尔曼原议案中的一些重要条款，如对农民和劳工组织根据该法令免于起诉的条款，均被删除，仅保留了过去不成文法中关于禁止垄断和贸易限制的原则，至于如何确定具体的企业联合究竟合法还是非法，则留给了法庭去判断。正因为如此，谢尔曼本人曾认真地考虑过是否应投票反对这个以他的名字命名的所谓的反托拉斯法案。4月，参议院以52票对1票的压倒多数通过了司法委员会提出的这项新法案。众议院在经过两次会议讨论后，也以242票对0票一致通过了这项法案。该法案于1890年7月2日经哈里逊总统签署，成为正式法律。谢尔曼本人最终还是投票支持了这项法律，他也承认，“要用法律语言在合法与非法的企业联合之间划出一条精确的分界线是很困难的，这只能留给法庭在每一个特定的案例中去确定。作为立法者，我们所能做的一切就是公布总的原则，我们相信法庭将运用这些原则，并贯彻这项法律的意图……”^③由于这项法律是未经仔细调查和认真辩论就通过的，许多学者认为它不过是

^① Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P. 177 Fite & Reese, An Economic History of The United States. P. 381.

^② Blackford & Kerr, Business Enterprise in American History. P. 223.

^③ Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 448.

国会和政府应付农工联盟、消费者和中小企业主关于管制托拉斯的压倒一切的强烈呼声的产物。默尔·芬索德等人更明确地指出：“正是这个农工联盟运动，把第一批美国反托拉斯法律放入了法令文本，并把激情和有关的词汇注入了反托拉斯立法运动……”^②不过，作为美国国会通过的第一部禁止垄断和贸易限制的法律，《谢尔曼反托拉斯法》在确定美国经济活动的总规则、确认联邦政府拥有管制私人经济活动的广泛权力方面，仍然具有重要意义。

《谢尔曼反托拉斯法》全文共 8 项条款，但最重要的是前二款：

“第一款以限制州际或对外贸易、商业为目的的一切合同、托拉斯及其它形式的企业联合及阴谋，均属非法。签订任何此种合同，或从事任何此种联合或阴谋的任何人，根据法庭的裁决，将被判处 5 千美元以下罚金；或一年以下监禁；或两罚并处。

“第二款凡垄断、或企图垄断，或与他人联合或共谋垄断州际或对外贸易、商业中任何部分的任何人，将被认定犯有轻罪，根据法庭裁决，将被判处 5 千美元以下罚款；或一年以下监禁；或两罚并处。”^①

此外，谢尔曼法规定了该法实施的地域范围（第三款）、联邦巡回法院根据衡平法原则复审有关案件的权力（第四、五款）、对违法财产的处置（第六款）、以及受害人可要求违法者偿还 3 倍于受损额的赔款的权利（第七款）。

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.439.

^① Dethloff, American Business History : Case Studies. P.几

《谢尔曼法》的实施

《谢尔曼反托拉斯法》制定后，执行的效果并不理想。到 1914 年，在历届联邦政府提出的反托拉斯诉讼中，胜诉率只达 60%。在最高法院中，联邦政府的胜诉率也只有 67.2%，^②其余均以联邦的败诉而告终。因此，不少美国经济学家和历史学家认为谢尔曼法实际上“失败了”。^③从该法制定到 1901 年西奥多·罗斯福上台的 11 年时间里，联邦政府总共提出过 18 项有关托拉斯的诉讼，其中最重要的案件是 1895 年的“合众国诉伊·西·奈特公司案”。该公司被控将全部股票卖给美国制糖公司，从而加剧了垄断。然而最高法院在判决中却认为，当时的公司属于制造业，只是“间接地”与“商业和贸易”有关，不在谢尔曼法管辖的范围之内。至于美国制糖公司，它刚刚收购了宾夕法尼亚的 4 家糖厂，从而控制了全国 95% 的砂糖生产。对于这样一个显然违反了谢尔曼法有关规定的名符其实的大垄断公司，最高法院在判决中却认为它仅在宾夕法尼亚一州之内控制了制糖业，并未直接妨碍州际贸易，因此不违反谢尔曼法。^①

在以反托拉斯著称的西奥多·罗斯福任内，联邦政府涉足了 44 项反托拉斯诉讼。其中最重要也是最成功的当属 1904 年关于北方证券公司的诉讼案。该公司是控制“南方太平洋公司”和“联合太平洋公司”铁路的哈里曼财团与控制北方铁路的希尔—摩根财团之间竞争后妥协的产物。两大财团为了协调它们在控制“北方太平洋铁路公司”上的竞争，以控股公司的方式建立了北方证券公司。它们通过控制大北方公司、北方太平洋公司、芝加哥公司、伯灵顿—昆西公司等几家铁路的股票，试图在西北部建立铁路运输的垄断。这家公司的成立，消除了两大财团及有关各中、小公司在西北部铁路运输上的竞争。然而，该公司建立不到 3 个月，联邦政府即根据谢尔曼法对它提起公诉。最高法院于 1904 年 3 月做出裁决，认为上述几家铁路公司通过北方证券公司实行合并的做法违反了谢尔曼法，应予解散。最高法院的判决使西奥多·罗斯福兴奋不已，他称这项判决恢复了联邦政府“在奈特案件中被剥夺了的处理工业垄断、抑制其发展以及管制联合企业的权力”。^②然而，这项被称为西奥多·罗斯福任内的“伟大成就”之一的北方证券公司解散案，其实际效果并非如罗斯福本人所陶醉的那样辉煌，它对大垄断公司的控制及其所有权的扩大连形式上的抑制作用都没有起到，不过是使它们转化为另外一种形式继续存在而已。北方证券公司解散后，所属北方太平洋公司和大北方公司的大多数股票落入了希尔—摩根财团之手，使该财团在实际上垄断了西北部的铁路运输。此外，北方证券公司的解散也没有能够阻止控股公司这种形式的联合。不仅以控股公司形式组成的美国钢铁公司继续存在和发展，而且以控股公司形式组成的联合企业此后反而大规模地组建和发展起来，在 20 世纪 20 年代企业联合与兼并的第二高潮中，众多新建的控股公司畸形发

^② Albert W. Niemi Jr., U.S. Economic History, Chicago, 1980. P.351. 这两项数字是根据该页提供的数字计算而得。

^③ Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P.184; Hofstadter, The Age of Reform. Pp.245—256.

^① A.D. Neale & D. G. Goyder, The Antitrust Laws of THE United States of America: A Study of Competition Enforced by Law. Cambridge University Press. 1980. P.19.

^② Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P.180.

展，对当时股票市场的疯狂投机活动起了推波助澜的作用。^①

在塔夫特总统任内，联邦政府处理了 90 项反托拉斯案件，其中最重要的是有关标准石油公司和美国烟草公司两案。标准石油托拉斯曾在 1892 年彼俄亥俄州法院判决违反该州有关的反垄断法律，但该公司 9 名董事会成员依然我行我素。几年后，该公司又被以蔑视法庭罪重新起诉，这样，它才被迫于 1899 年将托拉斯改组为控股公司形式，以逃避法律的追究。然而，1906 年 5 月，联邦商务和劳工部公司事务局的一项调查报告显示，标准石油公司已直接或间接地控制了全国石油精炼工业生产的 91%，而且其所属的包括银行、矿产、运输、证券及公用事业公司在内的 33 家子公司仍在继续使用不正当的竞争手段经营业务和扩大地盘。当年 11 月 15 日，司法部根据公司事务局的调查报告，正式向密苏里东区的联邦巡回法院递交了指控标准石油公司违反谢尔曼法的诉状。1907 年秋，法院为此举行的为期 15 个月的听证会开始。该公司律师争辩说：该公司下属公司均是经营单独商业而发展起来的自然产物，相互间从未有过竞争，因此该控股公司的建立也不构成妨碍竞争和贸易的垄断企图和阴谋。然而，联邦巡回法院经过调查和听证，于 1909 年 11 月 20 日作出判决，4 名法官一致认定：新泽西标准石油公司及下属于公司由于非法垄断而违反了谢尔曼法。该公司不服，将此案上诉到联邦最高法院。最高法院经过调查、听证和辩论，于 1911 年 5 月 15 日作出终审判决，支持巡回法院的裁决，认定该公司“不合理地”限制了贸易，违反了谢尔曼法，因此责令该公司解散，将股权拆散后按比例划分给各家子公司的股东，由他们分散独立经营。^②

美国烟草公司是按托拉斯形式组织起来的一家制造业公司，同时又是一个控股公司。它从事香烟、嚼烟、鼻烟、雪茄和锡纸的生产。到 1900 年时，它已控制了除雪茄之外的其它烟草产品的 50—90%。1907 年曾被联邦法院勒令解散，该公司也将此案上诉到联邦最高法院。在对标准石油公司案作出判决的同一天，最高法院也对烟草公司案作出了最后裁决。它以同样的理由、即所谓“合理原则”为尺度，指斥烟草公司“用把竞争者逐出企业界以垄断烟草业的方法”来达到“获得对烟草贸易的支配和控制的目的”，因此而触犯了谢尔曼法；判决书命令该公司解散，拆为十几家独立经营的企业，每家企业生产一项主要产品，相互间不允许合作或持有另一家企业的股票，以保持竞争。^③

这两项判决虽然名义上和形式上解散了两个大垄断组织，但实际上，这些分散独立经营的工厂和公司依然保持着利益共同体的关系，依然象在以前统一管理下那样协调运行。标准石油公司解散后的第二年，股东们发现自己的股票价值已经成倍地增长；洛克菲勒和以前各子公司的负责人则发现联邦最高法院已经使得他们比以前更富有了。^④

谢尔曼法尽管在形式上解散了一些大垄断企业，但是它并未能从根本上

^① George Soule, *Prosperity Decade: From War to Depression, 1917—1929*. New York. 1975. Pp. 301—303.

^② Dethloff, *American Business History, Case Studies* Pp. 224—225 ; Fainsod et al., *Government and The American Economy*. Pp. 455—456.

^③ Faulkner, *The Decline of Laissez Faire*. P. 180 ; Fainsod et al., *Government and The American Economy*. Pp. 457—458.

^④ Dethloff, *American Business History: Case Studies*. Pp. 227-- 228.

阻止企业联合与兼并的浪潮，甚至可以说它根本就未能阻止这股浪潮。美国企业联合运动的第一个高潮正是在谢尔曼法通过后到来的这个事实就是明证。更值得注意的是，在谢尔曼法执行过程中，一方面是理应受到惩罚的大垄断企业不断地胜诉；另一方面则是根本不应属此法管制范围的工会却不断被控违反该法，并遭到处罚。

1894 年，以芝加哥为中心的普尔曼铁路工人大罢工，反对公司开除由于支持附近工厂工人罢工而抵制普尔曼式车辆的工人。联邦法院以罢工阻碍了国家邮件投递为名，对罢工发出了禁令，联邦政府则派军队镇压了这次罢工。法庭在审理此案时，不仅判处罢工领袖德布斯等人犯有不服禁令、蔑视法庭罪，而且暗示罢工可被解释为谢尔曼法中所禁止的那种限制贸易活动的阴谋。德布斯等人因此而被监禁。联邦最高法院在复审此案时，竟维持原判。^②

1902 年，北美制帽工人联合会反对康涅狄格州丹伯里的洛伊公司兼并一个倒闭的工厂，试图发动全国性的运动来抵制该公司的产品。该公司控告工会违反了谢尔曼法。州法院和联邦最高法院以工会的联合抵制行动妨碍了商业和贸易为由，裁决洛伊公司胜诉，命令工会赔偿该公司 3 倍于公司损失费的赔款，加上利息共计 25.2 万美元。洛伊公司据此查封了 197 名被告的家庭财产及银行帐户，而美国劳工联合会则被迫支付了赔款中的 216 万美元。^①

1906 年，圣路易斯的布克炉灶公司工人举行罢工，抗议公司撕毁协议、拒绝继续执行 9 小时工作制。劳联号召联合抵制该公司产品，该公司将争端提交到法院。哥伦比亚特区联邦法院以妨碍商业和贸易的同样理由，认为劳联违反了谢尔曼法，因此发出禁令，禁止工会举行罢工和采取联合抵制行动。工会遵守了禁令中关于不将原告列入工会“不保护”名单的要求，但却反对禁令中的其它要求。结果，劳联领袖冈珀斯等人被法庭以“蔑视法庭罪”判处监禁。工会不服，认为这个判决实际上限制了宪法赋予公民的和平集会和言论自由的权利，遂将此案上诉到联邦最高法院。但最高法院却极力避免对这一有关宪法基本权利的案件进行审理，此案因此而搁置下来，直到 1914 年因其已超过诉讼时效而不再被法院受理。

在对付企业联合与兼并方面经常显得软弱无力的《谢尔曼反托拉斯法》已经成了法庭和垄断资本家对付工人的有力武器，这实在是对该法律的一大讽刺。幸亏约翰·谢尔曼本人已于 1900 年病逝，假如他看到挂着他本人名字的这项法律是如此执行的话，真不知会作何感想。这种状况直到 1914 年《克莱顿反托拉斯法》通过方告一段落。

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.174-- 175.

^① Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P.298 ; Fainsod et al., Government and the American Economy. P.175.

《克莱顿法》与《联邦贸易委员会法》

克莱顿法于 1914 年 10 月 15 日经国会通过、总统签署成为法律，其目的在于加强谢尔曼法。色对谢尔曼法中“限制贸易和商业”的含混词句作了具体的解释。该法第二款禁止销售商“对商品的不同购买者实行价格上的差别对待”，但是允许由于“所售商品在等级、质量或数量上不同”而形成的差价存在，允许“由于销售或运输成本不同”而形成的较低商品价格存在，允许“出于正当的参与竞争的信念”而提供的不同价格的存在。第三款禁止销售商“以承租人或购买者不使用或购买竞争者的商品为条件，出租，销售商品或订立商品销售合同”。在此款条文后附有最高法院关于迪克公司案的一个判例：该公司拥有产销一种油印机的专利，并且把油印机的价格宁得很低。但是购买这种油印机却附有一个条件，即必须购买和使用该公司的蜡纸和油墨。最高法院在判决中，裁定这种附带条件的销售是对产品专利权的合法使用。但克莱顿法的这项条款则将这种作法视为非法，而予以禁止。第七款禁止任何公司从事获得竞争者股份的交易或购买两家以上的竞争者公司的股票。以上三种在禁之列的商业活动，都是只在其“确实可能减少竞争或有形成垄断趋势”的情况下才予以禁止。此外，该法第八款禁止资本和赢利超过 100 万美元的公司及资本超过 500 万美元的银行与其它公司或银行建立连锁董事会，“它们之间竞争的消除将构成对反托拉斯法律的任何条款的违犯”。

①

除了上述 4 种不法商业活动被禁止外，克莱顿法还明确宣布工会和农民组织不在反托拉斯法禁止的“限制贸易和商业”的范围之内。该法第六款规定：“属于人类的劳工不是一种商品或商业物品。反托拉斯法律中所包含的任何条款均不得被解释为禁止以互助为目的而建立的没有股本或不以赢利为目标的劳工、农民或园艺组织的存在及活动；亦不得被解释为禁止或限制此类组织的成员依法实现其合法的目标；此类组织及其成员亦不得被认为或解释为是反托拉斯法律中所指的限制贸易的非法联合组织或阴谋。”^①第二十条规定：“除非有防止财产的不可弥补的损失之必要”，否则禁止任何法院或法官在劳资纠纷中发布限制劳工抗议行动的禁令。^②实际上，这一条款仅对法庭有关劳工的禁令做了某些限制，并未完全禁绝。如果联系到该法第十六款关于私人团体及政府可以依据反托拉斯法寻求法庭的安抚禁令这一规定来看，那么，第二十条对法庭禁令的限制作用就要大打折扣了。事实上，克莱顿法制定后，在劳资纠纷中，公司方面很快就更多地要求法庭对工人的罢工、联合抵制等抗议活动发出禁令，而不是象以前那样进行罪行起诉、要求损失赔偿。克莱顿法有关劳工的条款曾受到冈珀斯和劳联的其他领袖大力赞扬，冈珀斯甚至称之为“劳工的大宪章”。但后来的事实完全否定了劳工领袖们最初的这种乐观看法。不仅法庭方面发出的对劳工不利的禁令不断增多，而且克莱顿法制定仅仅 7 年后，联邦最高法院在 1921 年初“杜普莱克斯印刷出版公司诉迪林案”中，竟然裁决工会的罢工和联合抵制行动触犯了谢尔曼反托拉

^① Clair Wilcox & William G. Shepherd, Public Policy toward Business, Illinois, 1975, P. 113; Fainsod et al., Government and the American Economy, P. 495.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy, Pp.175—176.

^③ Fite & Reese, An Economic History of the United States, P.411.

斯法，并违反了法庭禁令中的限制。尽管工会方面的律师以克莱顿法中有关劳工的条款为据，极力申辩，最高法院却以克莱顿法“仅仅陈述了最理想的习惯作法应是什么”为由，^③驳回了辩护。这样，最高法院的裁决实际上重新申明，反托拉斯法同样适用于工会。

1925 年，美国矿工联合会为阻止北部矿工生活水准的下降，举行罢工，并试图将南部矿工组织吸收进该矿工联合会。为此，科罗纳多煤矿公司控告美国矿工联合会违反了谢尔曼法的有关条款。尽管根据克莱顿法的有关条款，这类主要是由于工人为阻止工资下降而举行的集体罢工行动不在反托拉斯法管辖范围之内，但联邦最高法院却坚持判定说：虽然煤矿本身不是州际贸易，因此不属于联邦反托拉斯法的管辖范围，但是，工会会员所表现出来的试图阻止非会员生产的煤炭进行州际运输的激烈行动，的确是在谢尔曼法的禁止之列。^④这个判例实际上等于宣布：一切有可能涉及州际商业的工会行动，不论其结果如何，都是一种非法的限制贸易的行动。

由此看来，克莱顿法对工人的保护是极其有限的。直到 1932 年 3 月国会制定《诺里斯—拉瓜迪亚法》，对克莱顿法第二十条关于限制法庭使用反劳工的禁令做了明确的重申，并禁止雇主与受雇工人签订以工人不参加工会为雇用条件的“黄狗合同”后，以反托拉斯法来对付工会的情况才日渐减少。此后，新政时期联邦最高法院对有关工会案件的更为宽松的裁决最终使工会从反托拉斯法中得以豁免。

在克莱顿法制定的前 20 天，即 1914 年 9 月 26 日，国会还通过了《联邦贸易委员会法》。该法第五款规定，“商业中的不公平竞争方法均为非法。”^⑤何为“不公平竞争”，该法未作具体解释，但禁止克莱顿法中所列举的 4 种违法商业活动显然是该法的主旨之一。该法设立了一个由任期 7 年的 5 名成员组成的联邦贸易委员会。5 名成员中，同一党派的成员不得超过 3 人。

委员会的任务，是制止个人、合伙组织和公司使用不公平方法进行商业竞争。联邦贸易委员会代替了以前的公司事务局，拥有比公司事务局更广泛的调查权力；它可以对从事州际和对外贸易的公司的“组织、业务、经营活动及管理”进行综合性的经济研究；也可以应司法部长的请求或自己主动地调查反托拉斯判决执行的情况和效果；还可以应法院的请求，在衡平法院中担任助审官，提出新的裁决意见。凡从事不公平竞争活动的个人、合伙组织和公司，在经正式起诉、传讯、听证证实之后，该委员会有权命令其“停止或放弃”这种不公平竞争活动。如被告无视命令，该委员会可向联邦法院提出控告。一旦法院支持该委员会命令，被告如再无视此项命令，将以蔑视法庭罪论处。1938 年，《联邦贸易委员会法》第五款修改扩大为将“商业中不公平的竞争方式以及不公平或欺骗的行为或活动”宣布为非法；联邦贸易委员会关于“停止或放弃”不公平竞争活动的命令发出后，除非被告要求司法部门复审，否则应在 60 天内予以执行；如无视或抗拒这个命令，被告的每一个抗拒行动将被处以最高达 5000 美元的民事罚款。1951 年，又进一步规定，被告无视或抗拒委员会命令期间，每一天都将被视为一个单独的抗拒行动。^⑥

^③ Fainsod et al., Government and the American Economy. P.176.

^④ Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.176—177.

^⑤ Wilcox, Public Policy toward BUSINESS. p.114.

^⑥ Faisod et al., Government and the American Economy. Pp.494—495.

《联邦贸易委员会法》制定的初衷，在于改进和扩大原联邦商务和劳工部公司事务局管制托拉斯的权力和效果，使只拥有调查权的公司事务局变为不仅拥有调查权而且拥有执行权的联邦贸易委员会。该法的制定和实施从后来的效果看，应该说基本达到了预想的目标。联邦贸易委员会的活动表明，它确实制止了不少不公平竞争的行为，从而在美国工业时代到来后，维护并确立了工商业领域内企业之间保持竞争的良好环境，保证了工商业社会的正常秩序。不可否认，工商业领域中的不公平竞争并未因《联邦贸易委员会法》的制定和联邦贸易委员会的建立而从此根绝，暗中进行的这类活动时有发生，也很难调查。但它们已不可能对工商业秩序构成真正的威胁了。

反托拉斯法评价

《谢尔曼法》、《克莱顿法》和《联邦贸易委员会法》三项法律构成了美国反托拉斯法律体系的主体，也标志着美国政府对工商业的管制已由铁路部门扩展到了整个工商业部门，虽然这种管制仅涉及到企业的竞争、联合及贸易等外部活动。从反托拉斯法律执行的效果来看，既有失败，又有成功。反托拉斯立法最初的主要目的在于制止企业的集中和垄断，正是在这个主要目标上，它显然失败了。1890 年谢尔曼法制定后企业联合与兼并运动第一次高潮的形成，1914 年克莱顿法制定后 20 世纪 20 年代中企业联合与兼并运动第二次高潮的形成，以及第二次世界大战后企业联合与兼并的第三次高潮形成的历史事实充分表明，反托拉斯立法根本无力防止或阻止生产大规模集中和垄断的浪潮。究其原委，既有主观上的原因，更有客观上的原因。从主观上讲，立法部门最初对这类法律在美国经济生活中的重要意义缺乏研究和认识，以至谢尔曼法的条文本身模棱两可。司法部门、特别是联邦最高法院在执行反托拉斯法时表现出了惊人的随意性：它既可以使美国制糖公司这样名符其实的垄断企业因属不“直接与商业和贸易有关”的制造业而从谢尔曼法中豁免（1895 年奈特案件），也可以使同样属于制造业的美国烟草公司这样的垄断企业在违反对尔曼法的裁决下解散（1911 年美国烟草公司案）；它既可以用谢尔曼法并不禁止“合理的”贸易限制为理由，拒绝解散美国钢铁公司（1920 年美国钢铁公司案），又可以用谢尔曼法禁止的是“一切”限制贸易和商业的活动为理由，判处密苏里货运协会的货运率及价格协定违法（1897 年密苏里货运协会案）；它既可以拒绝解散连它自己都承认有过限制竞争和垄断生产企图和作法的美国罐头公司（1916 年美国罐头公司案），又可以判处反对兼并和垄断的工人工会违反对尔曼法（1902 年丹伯里案件）。在 1920 年审理操纵美国钢铁价格达 15 年之久的美国钢铁公司一案的判决中，最高法院竟然宣称：谢尔曼反托拉斯法“并不认为仅仅由于规模大或具有未实际使用的实力就是违法”。^①这个“规模大不违法”的原则干脆就为企业的联合与兼并打开了法律的大门。难怪当时公司的律师们称谢尔曼法是“披着狼皮的羊”。^②行政部门对反托拉斯法的态度也并不积极。在谢尔曼法通过后的十多年时间里，联邦政府部门中没有任何专门机构负责执行这项法律。直到 1903 年，司法部才成立了一个反托拉斯局，但经费每年仅有 10 万美元。苦于经费不足，该局在西奥多·罗斯福时代雇用的律师平均人数仅有 5 人。而据专家估计，即使是最基本的经济管制，该部门所需人数也在 200 人左右。^③

立法、行政、司法部门的漫不经心已经在主观方面决定了反托拉斯法不可能在制止托拉斯和垄断的建立上获得成功，而客观上的原因则注定了反托拉斯立法在阻止企业联合与兼并浪潮上的失败。众所周知，企业的集中与垄断是资本主义经济发展的必然趋势。这种趋势是资本主义经济的内在规律所决定的。它不以人们的意志为转移，是任何人为的手段、包括强有力的立法手段所无法阻止或改变的。由封建专制王朝出售专卖权而形成的人为垄断可以彼资本主义经济发展的自然因素所摧毁，但由资本主义经济发展而形成的

^① Fainsod et al., Government and the American Economy.P.463.

^② Faulkner, The Decline of Laissez Faire.P.161.

^③ Hofstadter, The Age of Reform.P.251.

自然垄断则无法用人为因素来剔除。这正是企业联合与兼并以及由此而形成的垄断在美国屡禁不止的根本原因。就反托拉斯立法本身而言，它所包含的防止垄断、恢复竞争的基本思想实际上是从小商品经济中生长出、来的自由竞争思想，它所遵循的原则也是自由资本主义发端时期所产生的一种习惯法的原则。用自由竞争来防止或阻止垄断，这种作法正与资本主义经济发展的内在规律背道而驰，因此，也就注定了它失败的命运。

在制止垄断方面必定失败的命运并不意味着反托拉斯法根本就没有存在的必要，否则，美国从谢尔曼法制定至今，就不会一而再、再而三地修改、补充反托拉斯立法了。前面已经提到，企业的联合与兼并运动引起了政治家的不安。也就是从这时起，防止私人经济垄断组织过分庞大而控制了国家政治生活便成了美国不少政治家的一种信念。当企业联合运动刚刚开始的时候，当时美国著名政治活动家兼历史学家亨利·亚当斯面对巨型公司的建立，曾于 1870 年非常悲观甚至略带绝望地写道：伊利铁路公司已经“证明它自己能够制服和践踏法律、习俗、礼仪以及社会所知的一切限制而可以毫无顾忌，并且迄今也没有被制止。在美国，人们普遍相信，比伊利大得多的公司最终成功地指挥政府的时代即将到来。”^①在企业联合运动进入第一个高潮后，西奥多·罗斯福多次表达了对工业秩序施加“必要的控制”以维护公众利益的思想，他说：“集权化已经出现在企业中。如果为了公众的利益想要控制这些不负责任的外在权力，那么只有一种办法能够控制它，即把充分的控制权给予一个有能力运用这种权力的主权体——联邦政府。”^②伍德罗·威尔逊也多次表示过对巨型联合公司权力不断扩张的担忧，他曾说：“如果垄断继续存在，它将永远占据政府的领导地位。我并不奢望看到垄断会自我节制。”^③对于经济权力急剧扩大的垄断组织可能谋求相应的政治权力的这种担心构成了联邦政府干预经济的政治原因。反托拉斯立法作为国家管制经济的一项措施，对防止垄断组织控制和夺取国家政治权力无疑起了一定作用。在有关托拉斯问题的诉讼中，尽管垄断组织经常能够胜诉，但它必须受制于这些法律的这个事实本身已经确定了它在国家政治生活中的地位，更何况政府也能够不时地利用反托拉斯的武器来成功地对付大垄断企业的一些不法行为。这可以看作是反托拉斯法成功的一个方面，不过，与其失败比较起来，这方面的成功显然很有限。

在反托拉斯立法涉及的另外一个主要目标，即限制工商业生产和经营中的不公平竞争和贸易、保证经济的正常发展上，反托拉斯立法则明显地发挥了作用。反托拉斯法制定之初，行政当局、司法部门以及公众的注意力集中在制止垄断组织的建立和发展上面。由于工业的集中和垄断势不可挡，加之法律条文本身的含糊及执法者惊人的随意态度，几乎使得谢尔曼法夭折。1911 年，在涉及标准石油公司和美国烟草公司的两个案例中，最高法院接受了 14 年前密苏里货运协会案中被告辩护律师提出的“合理原则”，即谢尔曼法认定非法的只是那些不合理地限制贸易的行为，并不禁止“合理的贸易限制”。首席大法官怀特代表最高法院对标准石油公司案进行宣判时明确指出：“根据这种观点，这个法律（指谢尔曼法——作者注）显示了如下含义：它不限

^① Schlesinger, The Cycles of American History. P.235.

^② Schlesinger, The Cycles of American History. P.237.

^③ Woodrow Wilson, The New Freedom. New York. 1913. P.286.

制签订与执行合同的权利，不论这种合同是由联合或是由其它因素所致；它并非要不适当地限制州际和对外贸易，而是要保护这些贸易不受新、老方式的限制；它要建立一种干预，即对不正当限制的干预。”^①它所认为有罪的只是那些“不合理地限制了竞争环境的合同与行为”。^②最高法院接受“合理原则”，区分“合理的”与“不合理的”贸易限制的作法招致当时和后来许多历史学家、经济学家、政界人士、甚至司法界和法律界人士的严厉批评，认为此举削弱了谢尔曼法的力量。大法官哈伦就指责说，联邦最高法院“仅仅通过解释就修改了国会的这项法律，剥夺了它作为反对那些应被医治的弊端的一项防预措施的实际价值。”^③然而，从反托拉斯立法的发展来看，应该说，尽管最高法院接受“合理原则”保护了垄断，却挽救了反托拉斯法，使它从不实际的制止垄断的目标上转变到限制不公平竞争和贸易的现实目标上来，从而避免了反托拉斯法彻底失败的厄运。

作为谢尔曼法的修正和补充法案，1914年的《克莱顿反托拉斯法》和《联邦贸易委员会法》显然受到了“合理原则”的影响，将立法重点放在了限制和禁止不公平竞争及贸易上面。政府部门反托拉斯行动的重点也作了相应调整。20年代，联邦政府执行取悦于工商业的政策，反托拉斯法的执行非常不力。新政前期，为了鼓励工商业复兴，反托拉斯法暂停执行，但《全国工业复兴法》要求各工业部门制定“公平竞争法规”。这一时期，美国工商业领域各行业共制定了557个这类法规来禁止不公平竞争和贸易。《全国工业复兴法》被判违宪后，国会于1936年6月又制定了《鲁宾逊—帕特曼法》，目的也在于取缔不公平贸易。1938年，富兰克林·罗斯福总统将司法部的反托拉斯局从老罗斯福时代的5名律师增加到250名律师和经济专家的规模，但其主要任务已经从对托拉斯和垄断组织进行起诉，变成了管理价格和竞争行为。^④立法及执法重点的转移使得反托拉斯法律具备了在经济上继续存在的理由。

限制工商业生产和经营中的不公平竞争和贸易是反托拉斯立法在经济领域成功的一个重要方面。不过这方面的成功主要是表现在30年代以后。如果仅从第一次世界大战前反托拉斯立法的实施情况来考察，应该作出这样的结论，即早期反托拉斯立法的实施基本上是失败的。尽管如此，这并不妨碍反托拉斯立法在美国政府干预经济的历史发展过程中所占据的重要地位。

^① Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P.181.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.456.

^③ Hofstadter, The Age of Reform. P.251.

^④ Hofstadter, The Age of Reform. P.251.

四、《联邦储备法》与联邦储备系统

《联邦储备法》的颁布以及联邦储备系统的建立是美国早期国家垄断资本主义发展的重要里程碑。由于财政本身所具有的国家性质，以及银行在资本主义经济中的重要地位，在银行制度方面所表现出来的国家垄断资本主义现象与铁路运输、工业等领域的现象略有差异：国家对银行业的管理不仅时间早，可以说是自银行业出现便有。随着自由资本主义发展为垄断资本主义，国家对银行业的管理自然而然就具有了一种国家垄断资本主义的性质，《联邦储备法》不过是使这种性质得到加强而已。

早期的银行管制

自 1782 年美国第一家按照现代方式经营的银行——北美银行建立以来，美国的银行基本上都在州政府注册，由州政府进行管理（合众国银行和合众国第二银行除外）。这一时期，联邦政府虽然相继建立了合众国银行（1791—1811）和合众国第二银行（1816—1836），但两个合众国银行的经营期限均为 20 年。由于国会中反对建立国民银行、担心这类银行垄断金融、进而对国家权力形成威胁的势力强盛，以及州银行在金融业务的竞争中对它的恐惧和不满，两个合众国银行分别在经营许可证期满后关闭。其中合众国第二银行曾于 1836 年重新在宾夕法尼亚州注册为州银行，但是，此前由于当时的总统安德鲁·杰克逊决心搞垮合众国银行而从 1832 年开始逐步将存放在该行的近 1100 万美元联邦存款提出，分别存入 8 家被称为“宠儿银行”的州银行，使得该行信用丧失殆尽。因此，在宾州注册的这家合众国银行被迫于 1841 年关闭。合众国第二银行的关闭标志着这一时期联邦银行活动的终结，也为此后近 30 年的州银行在美国金融业中的兴盛和统治铺平了道路。

从 1836 年合众国第二银行失去了国民银行的地位后，州银行在金融业中的独存局面带来了美国金融业的自由银行时期。在这一时期中，各州相继放松了控制银行开业许可证的发放办法，许多州修改了银行法令，允许符合一定法律规定的任何人和任何私人团体无须经州议会的特别法令批准，即可获得开办银行的许可证。很快，州银行即从 1834 年的 506 家增加到 1840 年的 900 家，1860 年更达到 1562 家。^①各银行都拥有发行钞票的权力。一时间，各种不同的银行钞票成为市场上主要的流通货币。到 1860 年，1500 多家州银行发行了 1 万余种货币，^②整个货币市场混乱不堪。许多种货币的发行仅有少量的准备金甚至根本没有准备金，因此，一遇大量钞票兑换硬币（此时银行一般都以金、银铸币为其准备金），银行无力支付而只得被迫停付或关闭。这种情况在经济危机期间尤为普遍。由此也就不可避免地造成银行钞票的贬值。实际上，这个时期中大部分州的银行钞票都是以低于其票面额的价值在市场上流通的。

没有统一的硬通货严重地阻碍了商业的发展，对商人、特别是从事州际贸易活动的商人来说，无谓地增加了许多繁琐的各种银行钞票的兑换率及折扣率的换算问题。此外，由州银行在地方上用普通纸印制的银行钞票也给伪造钞票提供了方便。

当时，银行钞票的伪造十分普遍。这种状况对市场的发展和金融的稳定造成了很大威胁。1837 年经济危机使得许多州对银行制度进行了某些改革，如限制银行钞票的发行数额；设立州银行专员或检查员对银行的活动进行监督和检查等等。但这些措施由于本身的不严密及执行过程中的渎职、懈怠，加之银行千方百计地逃避监督及想方设法地应付检查，结果并未使银行业的状况获得根本改观，甚至根本就没有改观。一些准备金很少或没有准备金便开业的银行，在得知银行专员前来检查时，便设法借款来装门面；还有一些银行索性在人迹罕至的边远小镇上开业，它印制的银行钞票却在商业繁华的

^① Hughes, American Economic History .P.196 ; 保罗·霍维兹：《美国货币与金融制度》（上册）。中国财政经济出版社。1980 年 版。第 82 页。

^② Hughes, American Economic History. p.196.

地区流通。持有这类银行钞票的客户慑于路途的遥远和艰辛，很难到银行去兑换金银铸币，而银行专员和检查员也难得去这类银行监督或检查。人们把这类开设在野猫出没的边远地区的银行称作“野猫银行”。

联邦政府目睹了自由银行制度的种种弊病，却并不急于采取积极措施来加以管理和控制。为了避免联邦资金的损失，联邦政府从 40 年代起，采用了一种“独立国库制度”（1840 年 1 月国会通过《独立国库法》，第二年 8 月予以废除；1846 年 8 月再次通过），即在各大城市建立由政府经管的国库分库，联邦政府的基金以金、银铸币的形式存放在库中；联邦政府的收、付款一律使用这种由财政部发行的金、银铸币，而不准使用州银行发行的纸币。这项制度的确保证了联邦资金的安全，但却是以极其消极的方式取得的。此外，由于它储存了大量硬币，并割断了联邦政府与银行业的联系，客观上限制了金融业的正常发育；它对自由银行制度的这种惧而远之的态度，则助长了金融业的混乱。

国民银行制度

内战的爆发使联邦政府认识到了控制金融业的重要性和必要性。由于战费的消耗，国库空虚，联邦政府被迫背离原来坚持硬币原则的立场，采取发行纸币、征税和发行公债的办法来筹措战费及其它联邦开支。1861年8月，国会通过《国内税收法》，对年收入200美元以上的个人开征所得税，税率为3%，1862年1月1日开始生效。1862年初，国会又根据联邦政府的要求，通过了《法定货币法》，首次允许联邦政府发行“绿背纸币”作为偿付一切公、私债务的法定货币。为了推动公债的发行，国会于1863年2月根据联邦财政部长萨尔蒙·蔡斯提出的报告，通过了《国民银行法》。1864年又重新修订了这项法律。《国民银行法》的颁布，是美国联邦政府管理银行业的重要步骤，它不仅帮助联邦政府筹集了大量的战争经费，而且使联邦政府取得了管理国民银行券发行的权力，从而使美国历史上第一次出现了统一的国家货币。这项法律所建立的国民银行体系一直持续至今，因而在美国经济史上留下了永久的印记。

根据《国民银行法》的规定，股东在5人以上的团体方可领取全国性的国民银行营业执照，若要取得联邦许可证开办国民银行，该团体必须具备足够的资本：在不足6000居民的地区开办国民银行，最低资本额为5万美元；在6千至5万居民的地区开办银行，最低资本额10万美元；在超过5万居民的地区开办银行，至少应拥有20万美元的资本。国民银行发行钞票需购买等于其实收资本股额1/3的政府债券，并把这些债券作为保证金缴存财政部长，然后按这些债券票面价值的90%领取由财政部统一印制、背面印有发行银行名称的钞票来发行；国民银行相互间必须按十足面额来接受各银行发行的国民银行钞票；一旦某国民银行的钞票不能兑现，财政部即将该行缴存的政府债券在市场上公开出售，以所得款项支付钞票的兑现；任何国民银行发行的钞票总额均不得超过其股本的总额。国民银行需根据其货币发行额和存款额按比例拨出资金作为提存的最低准备金。纽约市各国民银行作为“中央准备城市银行”，其最低准备金比率为25%，准备金形式全部为库存现金。其它16个大城市的国民银行作为“准备城市银行”，其最低准备金比率也是25%，但准备金形式只要求有一半的库存现金，另一半则可用在纽约市国民银行的存款来充抵。其余的市镇国民银行作为“乡村银行”，其准备金比率为15%，其中2/5为库存现金，3/5为在“准备城市银行”的存款。除了上述主要规定外，《国民银行法》还对银行发放贷款的种类和金额等银行资金的使用做了种种限制，并设立了由总统任命的货币管理审计长来负责和监督该法的实施。^①

《国民银行法》通过后，由于其严格的规定，很少有银行愿意领取联邦政府的经营许可证。到1863年6月30日，全国仅有国民银行66家，而州银行则有1466家。1865年3月，国会决定对州银行发行的钞票征收10%的税金，使得当时主要靠发行钞票来贷款的州银行感到无利可图，于是，一些州银行索性关闭，但更多的州银行则被迫申请国民银行营业许可证。这样，到1866年6月30日，国民银行增至1634家，州银行则减至297家。此后，州

^① Robertson & Walton, History of the American Economy. Pp.377-378; 霍维兹：《美国货币政策与金融制度》（上册）。第83—84页。

银行逐渐改变经营方式，从主要靠发行钞票来提供贷款变为主要靠吸收存款来提供贷款。经营方式的转变使州银行重新成为有利可图的行业，加上各州银行法一般均比《国民银行法》的规定宽松，因此，从 1870 年代中期起，州银行重新发展起来。1892 年，州银行的数量再次超过国民银行。1910 年，州银行的数量比国民银行多 1 倍，达到 14348 家，当年国民银行数量仅有 7138 家。^②国民银行体系的建立，使美国银行业管理从此形成了联邦和州两级管理共存的双线平行管理体制。

由于国民银行体系的建立和统一的按十足面额流通的货币的发行，使银行业的信用增加了。但在此后的经济运行中，这一体系也暴露出许多弱点。

《国民银行法》对钞票的发行做了严格的限制，并且规定国民银行钞票发行总额不得超过 3 亿美元。这个总额按照各州人口及国民银行的具体条件进行分配。这就导致各州国民银行钞票发行额的分配极不均匀。例如，1876 年马萨诸塞州新贝德福德市的国民银行钞票比任何一个南部州的钞票都要多；罗德岛按人口平均的国民银行钞票为 77 美元，而阿肯色州仅为 13 美分。^①这种状况显然无法满足各地工商业日益增长的需要。此外，这项法律所规定的各类国民银行提存准备金的条款也有很大漏洞：条款虽规定了提存准备金的最低比率，但“准备城市银行”可将其准备金的 50% 以存入“中央准备城市银行”的现金来充抵，而“乡村银行”则可将其准备金的 60% 以存入“准备城市银行”的现金来充抵。而大银行则把小银行存入本行的准备金视作自己的准备金或现金存款而随意用其放款。这样，一旦小银行需要现金而向大银行提取存款时，大银行则由于已将存款贷出而无法支付现金，造成这种金字塔式的结构出现自下而上的现金危机和挤兑，从而导致金融动荡。这种情况在农村地区急需现款的春耕季节特别严重，而且时常发生。国民银行体系最大的缺点是没有建立一个中央协调机构来调整货币的供应量、控制信贷和进行票据交换。从 1870 年代起，以支票代替现金作为交易的支付手段在美国的经济活动中已占有越来越重要的地位，但由于缺乏全国性的票据交换所，使得国民银行体系的一项支票结算业务往往要历时 10 个星期、历经十来家银行之手方能完成。这不仅耽搁时间，给客户带来极大的不便，而且由于每家银行均要收取手续费而徒使客户为此付出更多的钱财。另外，在经济危机期间，国民银行体系不仅无力帮助缓解危机，反而由于自己的脆弱而往往加重了危机。1907 年危机期间，各国民银行由于现金缺乏而普遍停止了现金的支付。在一些城市，停止支付现金的行动持续了 2 个多月；国民银行的短期拆借利率竟高达 125%，实际上中止了各类贷款。在货币需求增加的时候，国民银行却减少了货币的供应，这些措施只能促使危机蔓延。尽管财政部将提存准备金分配到各国民银行，而银行也发行“银行债务结算证书”用作临时货币，但却不足以阻止危机的蔓延。在这场金融危机的紧急关头，倒是 J.P. 摩根站出来，以其威望及其银行与子公司的财力，组织其他银行巨头大量购进政府债券，使财政部得以向各银行增加现金存款；同时，摩根等金融巨头合力安排资金，支持处于财政危机中的银行，并拯救了处于破产边缘的美国信托公司；摩根还在政府的许可下，通过美国钢铁公司收购了田纳西煤、铁矿和铁

^② Rebertson & walton, History of the American Economy.Pp.379 -380, 州银行的数字不包括未注册的银行和互助储蓄银行。

^① Paul Studenski & Herman E.Kroose, Financial History of the U- nited States.New York.1963.Pp.178.181.

路公司的股票，阻止了可能发生的证券市场的崩溃。^①摩根的行动实际上是一种“没有中央银行的中央银行业务”。^②这个事实使得当时的政府、经济界、金融界和企业界人士都认识到，在这个国家的金融体系中，需要有一个中央银行。至于建立何种性质和形式的中央银行，各界人士则存在着分歧。

^① Walker, The Epic of American Industry. Pp.284-288.

^② Hughes, American Economic History. P.353.

《联邦储备法》的制定

1907 年金融危机刚过，国会便于 1908 年 5 月 30 日通过了《奥尔德里奇—弗里兰法》，建议成立一些由 10 家以上财务健全的国民银行组成的国民通货协会，以便在下次金融危机时，提供临时的应急通货；同时，规定国会建立一个由参众两院各 9 名议员组成的全国货币委员会来研究银行及货币制度的改革。全国货币委员会成立后，该法案的发起人、罗得岛的国会参议员纳尔逊·奥尔德里奇担任了委员会主席。1911 年，奥尔德里奇以《货币立法的建议计划》为题，公开出版了自己关于银行制度改革的建议方案。该方案建议设立一种联邦政府基本不参与其中运行的软中央银行制度，即在华盛顿建立一个国家储备协会，在全国 15 个重要的金融中心地区设立其分支机构；国家储备协会由私人银行家负责，公众以及政府官员对此没有发言权。^①作为 J.P. 摩根的老朋友，奥尔德里奇显然受到摩根的影响，难怪人们认为“这位参议员的计划与其老友皮尔庞特·摩根过去想搞的其它大规模的金融重组计划非常相似”。^②

1912 年，全国货币委员会以奥尔德里奇的建议方案为蓝本，向国会正式提交了银行改革报告。这个报告立即受到国会中进步党人和来自西南部及西部农业地区议员的激烈抨击，随即便被否决。1913 年初，新上台的伍德罗·威尔逊总统敦促国会加快货币和银行体系的改革。当年 4 月，国会举行特别会议专门讨论此事，国会两院分别提出了自己的改革方案。经长时间的辩论和修改，接受了民主党保守派、进步党人及南部农业地区议员的部份意见，两院协商委员会终于形成了由弗吉尼亚州的国会众议员、众院银行和货币委员会主席卡特·格拉斯和俄克拉何马州国会参议员、参院银行和货币委员会主席罗伯特·欧文发起的统一的改革法案。1913 年 9 月，该法案在众议院获得通过。12 月，参议院也终于通过了该法案。12 月 23 日，经威尔逊总统签署，《联邦储备法》正式成为法律。

《联邦储备法》授权在美国建立全国性的联邦储备系统。根据这项法律，美国全国被划分为 12 个联邦储备区，每区设联邦储备银行 1 家，分行 2 家；国民银行必须成为联邦储备系统的会员银行，州银行则可自行加入。领导联邦储备系统的是设在首都华盛顿的联邦储备委员会。此外，还设立了负责向联邦储备委员会转达银行界意见的联邦咨询委员会。这样，联邦储备委员会、联邦咨询委员会、12 家联邦储备银行和 24 家分行、以及数千家私人会员银行就构成了最初的联邦储备系统。这个独具特色的中央银行系统是美国式解决矛盾方法的典型例子。当时，人们对 70 多年前关闭的合众国第二银行的活动还记忆犹新；中、小银行家和各州对这家由联邦批准建立、由私人经营的庞然大物仍心有余悸；农业地区则担心金融大权集中在一小撮大银行家手中会助长“银行家的阴谋”；但大银行家却把合众国第二银行视为银行业改革的楷模和样板。作为中央银行的联邦储备系统的设立，正是这各种相互冲突的意见最后折衷的产物。它反映了各方面势力和利益集团的要求，在中央银行应是独家还是多家、应属政府所有还是私人所有、应由政府管理还是私人管理，应由中央管理还是地方管理、参加这个系统应是自愿还是强制等各方

^① Roberson & Walton, History of the American Economy. Pp.396—397.

^② Hughes, American Economic History. P.353.

面均做了颇费心机的折衷平衡。

联邦储备委员会负责制定和全面协调联邦储备政策，对储备银行具有监督权。它由 7 人组成，其中包括财政部长、货币管理审计长、以及总统征得参议院同意后任命的另外 5 名成员。每一联邦储备区不能同时有 2 名委员。委员任期 10 年，期满后不能再任。委员会的主席和副主席由总统任命，任期 4 年，其任期不必与总统任期一致。委员会有权执行独立的货币政策，而不必根据执政当局的意愿行事。每个联邦储备银行均由各自的银行董事会负责管理。董事会由 9 人组成，其中 3 人由联邦储备委员会任命，并从中任命 1 人为董事会主席；其余 6 人由该储备区各会员银行推选，6 人中的 3 人为银行家，另外 3 人则必须是与银行没有关系的商业、工业和农业的代表。董事会的主要任务是负责管理本联邦储备银行的日常业务活动，制定本行的业务政策，并任命行长及其他银行官员，其中行长的任命需经联邦储备委员会批准。联邦储备银行本身并没有资金，其股本全部由本储备区各会员银行分担。加入联邦储备系统的每一个会员银行都必须购买等于其股本和存款总额 6% 的联邦储备股票，其中 3% 要以现款支付，另外 3% 则在以后接到通知时缴付。联邦储备银行在经营中获利，则可为此种股票支付 6% 的股息，超过 6% 的那部分利润除去开支等费用后全部上缴国库。会员银行根据类别必须保存不同比例的法定最低提存准备金：乡村银行为 12%，储备城市的银行为 15%，中央储备城市（纽约）的银行为 18%。^①联邦咨询委员会由各联邦储备银行董事会选派 1 名代表组成，它定期举行会议，将各区储备系统银行的意见和建议转达给联邦储备委员会。^②

^① 1917 年，三类银行的最低提存准备金分别改为：乡村银行 7%， 储备城市银行 10%，中央储备城市银行 13%。

^② Hughes, American Economic History.Pp.353—354 ; Pobertson & walton, History of the American Ecomomy.Pp.397—398.

联邦储备系统的运行

1914年8月，联邦储备系统正式建立，其职能主要包括制定和执行货币政策，清算银行和商业票据，代理国家财政业务，监督和管理银行业等。货币政策的制定和执行是联邦储备系统最重要的一项职能，其内容主要是根据经济和商业活动的盈缩来调节市场上的货币供应量，使之适应经济和商业往来的需要。在这方面，联邦储备系统根据法律的授权，主要采取了以下的方式来行使其职能。首先，联邦储备银行可以根据经济活动的需要，发行以黄金为担保的联邦储备券（目前市场上90%以上的流通货币为此种纸币），还可在紧急时期发行没有担保的联邦储备银行券。联邦储备券由财政部统一印制，各联邦储备银行负责保管。如在工商业扩张期会员银行需增加其货币供应量，则可通过向联邦储备银行再贴现商业票据、借款、或出售手中持有的政府债券等方法来取得联邦储备券。由于会员银行的法定的提存准备金比率大大低于国民银行时期，它能够较容易地从联邦储备银行取得所需的货币，因此，这种制度实际上有效地消除了国民银行时期货币供应不足的普遍现象，增强了银行的放款能力。事实上，一家信用可靠的银行已经具备了足以应付该地区工商业扩张期货币需求的能力。为保持联邦储备券的信用及使联邦储备银行能够应付会员银行的借款要求，各联邦储备银行根据法律的规定，必须对其发行的联邦储备券保有40%的黄金准备及100%的商业票据准备；同时，对会员银行的存款及储备保有35%的法币准备。^①其次，联邦储备系统通过再贴现率的提高或降低，间接控制会员银行的信贷规模。如工商业扩张时期，联邦储备银行可降低再贴现率，使会员银行较容易取得货币去扩大其信贷；工商业收缩时期，则可提高再贴现率使会员银行不愿以较高代价来获取货币，从而也就使其放款规模收缩。不过，在实际运作中，这种使用再贴现率来控制信贷的方式并不十分有效。因为在经济危机时期，各银行害怕企业破产而收不回贷款，都不愿放款，即使联邦储备银行的再贴率降得很低，也无法鼓励会员银行来取得货币去放款，从而也就无法使恶劣的经济形势得以扭转。联邦储备系统调节货币供应量的第三种办法，是通过在公开市场上买卖政府债券的活动来控制市场货币供应量。在通货膨胀时期，联邦储备银行可在公开市场上出售部分库存的政府债券，回收一定数量的货币来达到减少市场货币供应量的目的；而在需要扩大信用时，联邦储备银行则可从公开市场上买进政府债券，而使现金流入市场，增加对市场的货币供应量。此外，联邦储备系统还可在黄金准备的限度内，指导会员银行增减存款准备金，从而对市场货币流通量产生一些影响。

在清算商业票据方面，联邦储备系统发挥了重要而有效的作用。由于会员银行必须把一部分现金储备存入该区的联邦储备银行，这样就使得联邦储备银行可以作为其会员银行的票据交换所。本储备区内会员银行之间的票据，只需在本区联邦储备银行中有关会员银行现金帐户间划拨、冲销，即能结清。跨储备区会员银行之间的票据，也只需在两区联邦储备银行中有关会员银行的现金帐户之间划拨、冲销即可。这无疑大大地加快了商业票据的清算速度。到70年代中，各联邦储备银行每年处理的商业票据总数达80亿张

^① Faulkner, The Decline of Laissez Faire. P.50.

以上，总金额达 4 万亿美元。^①

联邦储备系统作为中央银行机构，代理了政府部门大量的财政业务。财政部将联邦资金存入各联邦储备银行，并开立支票帐户，而各联邦储备银行则作为联邦政府的财政代理人发挥其职能。它不仅负责办理政府债券的发行工作，而且通过公开市场的活动，承担了大部分政府债券的买卖业务，政府债券的偿还也主要是通过它来经办的。此外，它还代理财政部负责国家预算的出纳。

《联邦储备法》的通过和联邦储备系统的建立，确实纠正和弥补了美国银行业和货币制度上的许多缺陷，但它显然没有、也不可能解决美国货币和银行业方面存在的所有问题。在 30 年代的大危机中，这一点表现得格外突出。尽管如此，它在联邦管理银行业和货币制度方面却迈出了一大步。

^① 霍维慈：《美国货币政策与金融制度》（下册）。第 9 页。

五、早期国家干预经济的特点

19 世纪末 20 世纪初，随着美国经济从自由资本主义向垄断资本主义的过渡和全国铁路运输网的形成，美国国内的州际贸易活动大量增加，企业的联合与兼并运动使跨州的巨型企业不断涌现。已往州对经济的有限管制由于州际贸易超出了其管制范围而显得鞭长莫及、力不从心，并由此而逐渐退居次要地位，联邦对经济的管制则应运而生。

然而，由于自由放任思想的长期统治及其影响，不论是在政界还是工商界，不论是在政府中还是公众中，不论是在立法机构中还是司法机构中，并未形成对联邦干预经济的共识，更不必说在干预方式上的共识了。在有关联邦干预经济的问题上，且不说国会在立法过程中往往要经过是否有必要立法的辩论或周折，单是司法机构（特别是联邦最高法院）对干预的前后矛盾的解释就足以说明在这个问题上的混乱程度了。在行政机构中，联邦政府甚至对联邦参与经济是否符合宪法的问题都摇摆不定。此一时，联邦政府可以拿出款、物去援助私人企业；彼一时，总统却又把与经济界打交道的事推还给各州。例如，约翰·昆西·亚当斯总统力主联邦援助国内改进工程，特别是其中的运输设施的改进，并为此派出了军事工程人员协助铁路线的勘测，还敦促国会为国内改进工程拨出了比以往任何时候都要多的款项。然而，他的继任者安德鲁·杰克逊总统却认为，用联邦款项来修建这些工程不符合宪法规定，根据宪法，这些都应属于州和地方政府的责任。于是，杰克逊总统把国内改进运动中联邦资助完成的国家公路分别转让给了马里兰、弗吉尼亚、俄亥俄和印第安纳等州。^①

1866 年，最高法院在“沃巴什铁路公司诉伊利诺伊州案”中彻底否定了州对州际贸易的管制权后，联邦的管制立法就成为必需了。事实上，在美国宪法中，早已把管制州际贸易的权力赋予了国会。宪法第一条第八款中规定，国会有权“管制对外贸易、州际贸易、及与印第安部落的贸易”。^②然而，在直至 1886 年的近百年时间里，国会从未行使过管制州际贸易的权力。其原因主要是在自由资本主义时期的美国，州际贸易很少。在这方面，国会没有什么可管制的。当自由资本主义向垄断资本主义过渡时，州际贸易数量大增，而此时的国会则因已习惯于对国内贸易不闻不问而坐视各州自己去行使管制权。只是在最高法院否定了州对州际贸易的管制权后，国会才不得不开始其有关的立法行动。

从立法动机上看，国家对经济进行干预、实行管制的直接原因，往往是由于消费者或商业界中的一部分人（通常是中、小业主）为了使自己免受另一部分人（通常是工商业界中的大垄断资本家）的排挤或掠夺，而要求国家进行管制和干预。当这种呼声变得越来越强烈和普遍时，国会或联邦政府便不得不采取行动了。早期各州政府对铁路运营的管制是如此，联邦《州际贸易法》的制定也是如此，反托拉斯法令的制定更是如此。在反托拉斯法令的制定中，要求联邦管制的势力几乎囊括了除垄断资本家以外的一切社会集团，因为他们都毫无例外地受到了垄断资本家的无情掠夺。

^① Blackfork & Kerr, Business Enterprise in American History. Pp.126—129.

^② Leonard W. Wevy, Kenneth L. Karst and Dennis J. Maboney, Encyclopedia of the American Constitution. Vol.4. New York. 1986. P.2099.

反观国会和联邦政府对待干预经济的态度，可以看到，此时国家对干预经济是不感兴趣的，联邦主动地直接地要求干预经济的例子极为罕见，常常处于在公众的压力下不得已而为之的被动地位。在立法行动中，国会对联邦干预经济的议案不是长时期的议而不决，就是为平息公众的强烈不满而草草通过了事。《州际贸易法》的动议在国会经历了 20 年的周折；而《谢尔曼反托拉斯法》则仅用了 5 天时间的辩论，没有举行任何听证会便通过了，致使司法部门对谢尔曼法的解释相互矛盾、混乱不堪。

联邦政府干预经济的目的与其说在于稳定经济，不如说在于防止强大的经济集团控制政府，也就是说，其目的既是经济的，更是政治的。西奥多·罗斯福总统虽然有选择地对几个引人注目的大托拉斯进行了起诉，但他却相信，托拉斯应该被作为一种现代生活的必然产物而予以承认和接受。他认为，试图“仅依赖一系列的法律起诉而使企业恢复到 60 年前的那种原始状态，是不可能的”，并且告诫人们：“那些提倡以可能使国家工业瘫痪的方法来摧毁托拉斯的人，至少是江湖骗子，甚至是美利坚合众国的敌人。”^①应该说，他的这些看法不无道理，但在当时谢尔曼法制定不久、执行极为不力的情况下，这些看法只能对联邦管制托拉斯的行动产生消极影响。因为在 1911 年“标准石油公司案”中，最高法院接受“合理原则”之前，反托拉斯法的主要矛头所向是限制和阻止托拉斯的建立，如果总统本人便已经在思想上接受了托拉斯的存在的话，就很难指望联邦政府的反托拉斯行动会真心实意地去限制托拉斯的建立。

早期国家对经济的干预，除对银行和金融业的干预和管制外，其目的显然不在于从宏观层次上调节国民经济，而仅限于使某些经济领域中利益相互冲突的各方相安无事。因此，从干预的方式上看，通常是国家以权威的仲裁人的方式，通过立法和行政权力进行调停或管理，很少以直接投资来干预和调节经济，即使有时投资（如修筑铁路），也多是以资助私人资本家的方式出现。从干预的范围来看，更多的是集中于流通领域的正常商业秩序的建立上，对生产领域则很少介入。因此，对制造业本身的生产活动，只要不“直接与商业和贸易有关”，便放任自流；最高法院在 1895 年“奈特公司案”中便明确地宣布了这样一个原则。干预主要限于流通领域这一事实，既表明了这是国家干预发展进程中的一个不可避免的初期阶段，也表明了此时的国家尚未承担起保障经济安全的责任。

在早期对经济的干预中，人们不难看到，干预开始时多是州一级的。随着经济的发展，在一些重要的经济领域（如银行业、铁路运输业等）中，它已经向联邦一级的干预过渡，然而，无论是州还是联邦的干预，都只发生在个别行业或个别经济部门，尚未发展成对经济的全面管制和干预。从干预的效果来看，刚刚起步的联邦一级的管制没有取得多少成效。州际贸易委员会在对铁路运营的管制中，把极其重要的决定运输价格的权力留给了各私人铁路公司；在后来的实际管制中，联邦法院又不断地作出有利于铁路公司的判决，使得早期的州际贸易委员会形同虚设。直到 1906 年《赫伯恩法》颁布后，情况才开始有了改变。早期《谢尔曼反托拉斯法》的执行也是如此，在 1890 至 1901 年间联邦政府提出的 18 项反托拉斯诉讼中，竟然无一胜诉。联邦管制的成效如何可见一斑。

^① Hofstadter, The Age of Reform. P.246.

从早期国家干预的各种特征及其效果看，应该可以得出如下的结论：美国经济从自由资本主义向垄断资本主义过渡时期，虽然已经出现了国家对经济的参与、干预和管制，即国家垄断资本主义现象，但这仅仅是个别行业和个别经济部门中萌芽的个别现象，尽管在某些经济部门中这种现象已显现出普遍化的趋势。早期国家对经济的干预和管制，是作为消除经济生活中的一些弊病、缓和各经济利益集团间的冲突的措施而出现的。由于这些弊病尚未直接影响整个国家经济生活的安全，因此，国家参与、干预和管制经济的国家垄断资本主义对个社会经济生活来说，也就不是一种必不可少的因素。就国家垄断资本主义现象本身来看，它也还只是一种初生的、弱小的、分散的、不稳定的现象。

第三章第一次世界大战期间及战后的经济政策

第一次世界大战期间，由于战争的需要，美国政府对工业、农业、对外贸易及金融业实行了全面管制，建立起了联邦政府管制下的战时经济体制，使国家垄断资本主义得以迅速发展。

一、战时工业委员会的建立及对工业的管制

战时工业委员会的建立

1914 年欧战爆发后，美国逐渐地进入备战状态。1916 年 6 月，国会通过了《国防法》，授权在 5 年内组建一支由正规军 22 万人和国民警卫队 45 万人组成的地面武装部队。该法第 120 款授予总统“直接采购包括任何供应来源的战争物资”和在必要时征用工厂的权力，并授权总统任命一个工业动员委员会；同时还命令陆军部长准备一份包括所有有条件制造武器和军需品的私营工厂的完整清单。^①同年 8 月，国会又通过《军事拨款法》，授权成立由陆军、海军、内政、农业、商务和劳工部长组成的国防委员会，负责协调工业和资源，以保证国家的安全和福利。该法还规定，成立一个国防委员会的顾问委员会，其全部 7 名成员由总统根据国防委员会的推荐直接任命，他们都是在工业、运输、金融、劳工等各部门内有影响的杰出人材，被遴选出来无偿地为国家利益服务。被总统任命为顾问委员会成员的 7 人分别是：巴尔的摩—俄亥俄铁路公司总经理丹尼尔·威拉德、银行家伯纳德·巴鲁克、哈德逊汽车公司副总经理霍华德·科芬、西尔斯—罗巴克公司总经理朱利叶斯·罗森沃德、费城德莱克塞尔研究所所长霍利斯·戈德弗雷博士、劳联主席塞缪尔·冈珀斯、芝加哥美国军医学院秘书长富兰克林·马丁博士。事实上，这个顾问委员会成了国防委员会真正的行政机构，几乎一切有关战争的经济问题、甚至政治问题（在当时，很少有不与战争相关的问题）都经由这个委员会讨论，提出建议，然后由国防委员会采纳，再由国会去立法，最后由政府去执行。

1917 年 2 月，国防委员会设立了军需品标准委员会来研究军需的标准及采购；3 月，又设立军需品总委员会负责陆海军及协约国的军需采购工作。但是，4 月 6 日美国对德宣战后，由于军用物资的采购数量激增，使军需品总委员会的工作陷入一片混乱。为了给战时经济动员提供威拉德所说的“中央权威机构和明确的信息”，^②为了更有效地把工业动员和组织起来，1917 年 7 月 8 日，国防委员会决定在其属下专门成立一个战时工业委员会，以代替军需品总委员会和军需品标准委员会。战时工业委员会的职责被规定为：“担当政府战时工业需求的情报交换所；确定满足这些需求的最有效方式、及增加生产的最佳手段和方法，包括紧急形势所要求的工业创建及扩张、不同政府部门需求的紧急程度和先后次序；考虑价格因素，首先是其中的工业和劳工方面的问题以及影响商品采购的普遍问题。”^③7 月 28 日，由 7 人组成的战时工业委员会正式建立，克利夫兰地区的著名工业家弗兰克·斯科特任主席。尽管陆、海军部长在该委员会举行的第一次会议上都允诺要与战时工业委员会进行充分的合作，并接受该委员会提出的一切有关建议，但事实上，军事机关的首脑们显然尚未认识到：在一场现代战争中，需要有一个由非军事人员组成的中央机构负责协调全国的资源调配和生产安排。他们习惯于用军事部门的人员去直接与厂商打交道。例如，陆军军需部门依然直接与杜邦公司签订合同，购买军需品，而根本不理睬战时工业委员会；而海军虽

^① Grosvenor B.Clarkson, Industrial America in the World War : The Strategy behind the Line , 1917—1918.Massa Chusetts.1923. P.

^② Charkson, Industrial America in the World War.P.36.

^③ Clarkson,Industrial America in the World War.P.37.

然战事不多，也在独立地从事军需品的采购。此外，战时工业委员会是由国防委员会建立的，缺乏明确而充分的法律和行政上的授权；委员会本身的组织也有问题，主席斯科特本人并不是法律授权成立、总统直接任命的国防委员会顾问委员会的成员，但在他手下的战时工业委员会的委员中，却有巴鲁克这样的顾问委员会委员，所以，很难搞清究竟是谁领导谁？由于上述问题的存在，该委员会在成立后的最初8个月中，未能很好地发挥其作用。其间，国防委员会曾采取了一些措施试图改变这种状况，如用威拉德取代斯科特任战时工业委员会主席，但这种状况并未因此而根本改观。不久，威拉德就由于委员会建议太多，执行太少而辞职。

战事的发展要求建立一个中央的权威的机构来协调和管制全国的原料及工业生产。鉴于战时工业委员会在成立初期未能有效地发挥作用，威尔逊总统于1918年3月4日发布行政命令，改组战时工业委员会，任命伯纳德·巴鲁克为该委员会主席，并赋予该委员会直接听命于总统的权力。

巴鲁克的才能、干练、和精明曾给威尔逊总统留下过深刻的印象。一年前，一家美国大公司因预见到美国将参战而从奥地利购买了一批船只，准备把它卖给政府来发一笔横财。美国对德宣战后，急于想得到这批船只的威尔逊总统委派一名联邦官员去与这家公司谈判。由于对方要价太高。虽经多次谈判，始终不能达成协议。威尔逊把这件棘手的事情交给当时任国防委员会顾问委员会委员的巴鲁克主办。巴鲁克头一天晚上10点钟受命后，回到家中便连夜给这家公司各负责人分别打电话，充分利用总统的授权及自己的个性力量，在一夜之间说服了该公司。第二天早晨9点，当威尔逊接到巴鲁克打来的电话，告诉他已经按该公司购船的原价签订了政府购买这批船只的合同时，简直吃惊得不敢相信。难怪在改组战时工业委员会时，他要任命巴鲁克来执掌这个管理全国战时经济的中央权威机构。

在改组战时工业委员会同一天给巴鲁克的信中，威尔逊阐述了战时工业委员会的职能及其主席的职责。他说，战时工业委员会主席“应该成为工业领域一切供给部门的总监察”。他应当“不断地、有系统地获得一切有关合同、购买和交货的报告，以便他面前总能有一份关于所有部门中政府供给机构业务进展状况的系统分析”，有关的“一切问题的最终决定权，除了价格的决定权外，都应该一直保留在（战时工业委员会）主席手中，或在一个协调和顾问机构中任职的其他（战时工业委员会）成员手中。”^①这就是说，战时工业委员会不再隶属于国防委员会，而成了政府中直接对总统负责的一个独立机构；指导战争的权力不仅仅是归陆军和海军部门专有，而是由陆、海军部门和战时工业委员会共享，而在后者所管辖的工业原料的调配、生产，工业品和军需品的采购等方面，战时工业委员会享有最高的权力。这种权力的赋予，使得陆、海军的军需部门在订立合同与采购时，不可能再各行其是了。

战时工业委员会改组后，在巴鲁克的领导下，终于有效地运转起来。到战争结束前，巴鲁克通过战时工业委员会下属的各个机构及战时工业委员会的成员，实际上对国家的财政、国内贸易、对外贸易、国内工业、美国在海外及中立国的工业、以及钢铁、造船、铁路、燃料和食品等行业实行了战时的中央管制。巴鲁克在战后对陆军学院学生所作的一次演讲中，清晰而扼要

^① Clarkson, Industrial America in the World War. Pp.49.59.

地勾划了战时工业委员会的基本性质。他说：“战时工业委员会是总统为平衡战争置于美国工业结构上的压力而设计出来的一种管制方法。它竭力去刺激和扩展那些战争计划所必需的物资的生产，同时又压缩和削减那些战争所不必要的物资的生产。这是通过与其它基本经济要素的行政部门协调一致来完成的，这些要素包括：（1）设备，（2）原料，（3）燃料，（4）运输，（5）劳工，（6）资本。这种管制方法又是通过把那些其产品属于战争进程所必需的工业部门列入优先名单来实现的。优先名单所象征的优先权对上述6个要素来说是关键。”^①

^① Clarkson, Industrial America in the World War.P.46.

战时工业委员会对工业的管制

战时工业委员会建立后，特别是改组后，实际承担起了国家战争物资生产的计划和组织工作。由于美国经济此时已转入战时轨道，因此战时工业委员会的管制和影响几乎涉及到工业生产的各个领域和部门。正因为如此，一些美国的经济学家把此时的美国经济称之为“统制经济”^①或“完全的计划经济”。^②

巴鲁克执掌战时工业委员会后，将该委员会的责权范围确定在 12 个领域内，并建立了 12 个相应的机构：优先调拨处、情报交换办公室、资源保护处、工业存货盘存处、设备处、工厂和军火顾问委员会、劳工处、技术咨询处、盟国采购处、计划统计处、物价核定处、资源转化处。战时工业委员会的 10 名委员分别掌管这些机构。在这些机构下，又建立了 60 个工作小组来联系各个工业领域和重要的企业，并负责执行战时工业委员会的命令和决定。战时工业委员会及其下属机构的绝大部分工作人员、包括该委员会的委员，都是被招募来的企业界和经济界的志愿人才，因此都是不领工资的；但是作为政府工作的雇员，他们又应该领取工资，因此，他们仅象征性地从联邦政府那里领取每年 1 美元的工资，被称作“一美元人”。通过这些志愿人员，通过战时工业委员会及其下属的各处和各个工作小组，巴鲁克实际上与政府的每一个部门和其它的战时机构、以及重要的工业、企业部联系起来了。政府部门的许多职能都要由战时工业委员会来审评。现在，美国陆、海军和盟国的战争物资的采购和供应，美国军需品的生产和计划，资源的调拨和保护，政府采购战时物资的价格等一切有关战争的经济问题，都由战时工业委员会统管起来了。

战时工业委员会主要是通过手中握有的优先调拨权来实施其工业管制的，这种权力实际上构成了该委员会的主要的、关键的权力。所谓优先调拨权，即是由战时工业委员会，特别是其所属的优先调拨处来“根据需要，决定一切特定商品的生产、交货的优先权及其数量，以便最好地满足对这种商品的各类需求”^③的权力。根据战时工业委员会的解释，这种优先权包括生产厂家、燃料供应、电力、原料、终极产品、劳工和各类运输上的优先权。战时工业委员会首先根据战争和经济的需要，把工业部门划分为“必要的”和“非必要的”两类。优先调拨令和作为优先调拨权形式之一的生产许可证当然主要是给予前一类工业。在两类工业中，战时工业委员会又根据各个部门对其需求的轻重缓急，将这些需求划分为 AA，A，B，C，D 五十等级，其中 AA 级需求，即紧急和特殊的战争物资订单，自然要优先获得生产和调拨权；而被列为 C 级和 D 级的在优先清单之外的订货单，是无权获得优先调拨权的。接到订货单的厂家，要想保证原料和动力等物资的供应，就必须向战时工业委员会提出申请，经该委员会确认可获优先权以及应获什么等级的优先权后，这张订单便得到战时工业委员会签署的一份优先证明书或优先调拨令。持有 AA 级或其他级别的优先调拨订单的厂家，在生产该产品时，也只有在生产此种产品时，才可向其它任何厂家或部门出具该产品订单及优先调拨证

^① Hughes, American Economic History.P.421.

^② Ronald Radosh & Murray N.Rothbard, A New History of theLeutathan.New York.1972.P.66.

^③ Clakson, Industrial America in the World War.P.147.

书，以要求得到生产该产品所必需的原料和其它设备。在整个战争期间，战时工业委员会共审查处理过 211000 份要求优先权的申请，在其管制的高峰期中，该委员会一天发布的优先调拨令竟达 2121 份！其优先调拨清单上所列的 7000 家工厂涉及到了 73 个工业部门，可以说，囊括了美国所有重要的工业和企业。^②由于在战时阶段一切重要的工业原料必须经过优先配给方能取得，因此整个国家的工业企业只能服服贴贴地听命于战时工业委员会的指示和优先调拨令了。不过，其间并非总是一片和谐，企业和政府之间由于所代表的利益不尽相同，总要发生一些矛盾和斗争。但是，可以肯定地说，在战时这个非常时期，政府的管制总是能够占上风的。

钢铁工业是战时经济和军火工业的脊梁，在战争期间，政府需要钢铁业生产出来的每一吨钢。处在这种“皇帝女儿不愁嫁”的位置上，钢铁企业家很想从政府身上发一笔战争财；而政府资金有限，要购买全部钢材，只能尽量压低钢铁价格。双方的冲突在达成价格协议的过程中明显突现出来。1917 年 9 月 21 日，战时工业委员会在华盛顿召集了一个与钢铁业大公司的 65 名经理人员协商的会议，要求就政府采购钢铁的价格达成协议。会议开始后，钢铁业方面提出的价格明显高于政府方面的价格，根本没有达成协议的希望。战时工业委员会就此发出威胁：“如果钢铁业由于价格已经固定而不愿意全力合作的话，那么，战时工业委员会就将采取必要的步骤接管钢铁厂。”

^①根据 1916 年《国防法》的授权，总统有“在必要时征用工厂的权力”。因此，战时工业委员会这一威胁的份量在钢铁企业家们的心中是十分清楚的。当天晚间，钢铁业主之间经过协商，终于在政府采购价格的基础上提出了自己的价目表，经总统批准后，于 25 日正式达成协议：铁矿石每吨 5.05 美元、焦炭每吨 6 美元、生铁每长吨 33 美元、钢筋每百磅 2.9 美元、成型钢每百磅 3 美元、钢板每百磅 3.25 美元。上述价格的有效期到 1918 年 1 月 1 日为止，但实际上，在整个战争期间，这些价格基本上没有变化。应该说，这个协议价格比当时的市场价格要低得多（当时的市价是：焦炭每吨 12.75 美元、生铁每吨 60 美元、钢筋每百磅 5 美元、成型钢每百磅 6 美元、钢板每百磅 12 美元），但却远高于战前美国钢铁市场的价格。因此钢铁业仍能从中获得可观的利润。

民用小轿车工业被视为奢侈品类，它需要消耗战争所必需的大量钢铁、汽油和橡胶，雇用大批技术工人，因此而被战时工业委员会列入“非必要的”工业类别。当优先制于 1917 年 11 月开始实施的时候，民用小轿车企业对此提出了强烈的抗议。1918 年 3 月，该产业在无力抵抗政府权力的情况下，与战时工业委员会达成协议，同意将产量削减至原数额的 30%，并做好最终停产的准备。但实际上，该行业中的许多大企业非但不结清和削减存货，反而暗中囤积原料和物资。个别汽车业巨头甚至公开向战时工业委员会挑战，侮辱它的新任主席巴鲁克。

为了让汽车工业俯首贴耳，战时工业委员会于 5 月初召集汽车工业的代表进行会谈。会上，战时工业委员会的代表简要地说明了战时国家和盟国对美国钢铁的需求，以及美国民用汽车业对钢铁的消耗状况，以此作为要求汽车业削减生产的证据。针对战时工业委员会代表的发言，福特汽车公司的代

^② Clarkson, Industrial America in the World War.Pp.150—151.

^① Clarkson, Industrial America in the World War.P.321.

表约翰·道奇公开表示了不同看法，他抱怨政府过分重视钢铁业、而牺牲了汽车业，并认为是战时工业委员会对钢铁生产的援助不当才导致生铁产量不足的，“如果你给我们这些援助，如果你给那些工厂和高炉以适当的援助，那么我们就会有足够的生铁，而我们也无须削减了；如果你只取走你确实需要的原料而别管我们，那么每一个人都会满意。”^①通用汽车公司的 E.W.杜兰特则强烈呼吁为了国家和政府的利益保持汽车工业的规模，他甚至不无威胁地指出，如果汽车业现在受到损害，那么它将无法为未来政府对它的需求作好准备。双方无法取得一致。7月16日，战时工业委员会宣布，该委员会的结论是：为了使军事工业得到足够的钢铁，民用轿车工业必须取消；仅允许它获得足以用尽现有库存物资所必须的那些原材料；同时，将其产量限制在1917年产量的25%上。汽车业为其生存进行了激烈的抗辩，但最后却不得不在此基础上与战时工业委员会达成协议，同意在1918年后半年将生产降至1917年产量的1/4的水平上。在这个前提下，战时工业委员会同意汽车工业购买与其消费现有库存物资相应数量的原材料和配件。双方还达成一项谅解，即汽车工业应在1919年上半年完全转入军工生产。^②结果，由于约有一半的汽车企业开始转向炮车、卡车、坦克、航空发动机和飞机等军用必需品的生产，美国汽车业的命运远没有人们所预料的那样悲惨。

火药是战争中不可缺少的重要军火原料，自然受到战时工业委员会的高度重视。1918年春，战时工业委员会将硫磺、硫酸和硝酸的生产完全置于自己的控制之下，硫磺的政府采购价格被定为每吨22美元，尽管当时的市场价格是每吨35美元。^③政府采购各类火药和炸药以及与私人承包商签订的各类有关合同也被置于战时工业委员会的监控下。1917年底，陆军部单独与杜邦公司签订了一份让该公司承建纳什维尔无烟火药工厂的合同。无烟火药在当时属尖端技术产品，只有杜邦公司和另一家私人化学企业——赫克勒斯公司能够生产。尽管这二家公司大规模地增加了生产能力，但仍远不能满足政府和盟国对无烟火药的需求。因此，联邦政府在田纳西州的纳什维尔市和西弗吉尼亚州查尔斯市附近的尼特罗镇开始兴建两个无烟火药工厂。当陆军部与杜邦公司之间关于承建纳什维尔工厂的合同签订后，战时工业委员会立即做出强硬反应。它坚持认为，必须取消这份合同，绝不能让杜邦公司得到这份政府出钱、杜邦公司将获利6000万至7000万美元的合同。它还威胁说，如果杜邦公司不向政府在建的一座工厂提供技术援助，那么政府将在民间专家的协助下，独立地建设这座工厂。在战时工业委员会的干预下，陆军部长取消了与杜邦公司的这份合同。与此同时，巴鲁克将美国著名的矿业工程师丹尼尔·杰克林召至华盛顿，委托他全权负责尼特罗工厂的建设和运营。杰克林走马上任后，立即网罗了一批民间技术人材，在9个月的时间内便将尼特罗火药工厂建成，并于1918年9月生产出了该厂第一批无烟火药。杰克林上任之初，杜邦公司已看到在杰克林和一批技术人材愿意为政府工作的情况下，它已无法在承建国有无烟火药工厂的过程中牟取暴利了，因此，该公司不得已于1918年1月29日与身为合众国国有炸药工厂总监的杰克林签订了向纳什维尔的“老希克里”炸药工厂的建筑和运行提供技术援助的合同。但

^① Clarkson, *Industrial America in the World War*.P.334.

^② Clarkson, *Industrial America in the World War*.P.343.

^③ Clarkson, *Industrial America in the World War*.P.398.

这一次的合同，已经不是先前的那个能够使该公司赢利 7000 万美元的合同了。新合同中规定，政府对杜邦公司承建并运营“老希克里”工厂仅保证其获得约 200 万美元的毛利作为其技术援助的补偿。

上述这些例子充分说明，在第一次世界大战期间，战时工业委员会对美国的工业实行了名符其实的中央管制。

对运输和燃料的管制

运输，是经济的动脉。在战争中，运输的畅通尤其显得重要。第一次世界大战时，美国的运输方式主要是国内的铁路运输和对外的海路运输二种。铁路运输虽经历了内战后的疯狂扩张，但当世界大战来临时，由于战时运输业务量的激增，现有车辆满足不了需要，仍显现出了运力不足的状况。国防委员会成立后，其顾问委员会主席、巴尔的摩—俄亥俄铁路公司总经理丹尼尔·威拉德分管交通运输。美国对德宣战后 5 天，威拉德便在华盛顿建立了一个“铁路战时委员会”来管理主要铁路的运输。威拉德试图使该委员会成为国防委员会在管理铁路运输方面的一个中央委员会。但实际上，它不过是经营着 26.2 万英里铁路线的 631 个铁路公司在自愿合作的基础上组织起来的一个为政府的战时需要服务的组织，威拉德则被这些铁路公司看作是与其签订运输合同的政府方面的代表。在威拉德仓卒召集的成立大会上，各铁路公司的代表未经与其经理或董事会协商，便同意通过了一项协议。该协议称：美国的铁路公司在当前的战争期间“将在一个大陆铁路系统下协调它们的运营，并且在此期间，将使它们各自的竞争行动联合起来，以努力创造出全国运输的最高效率。为此，它们同意创建一个组织，该组织在详细地制定一项有关一切铁路运营的政策方面享有全面的权威。当这项政策被这个临时组织公布时，我们所代表的每一个铁路公司的各个管理部门，将予以接受并真诚地予以实施。”^①铁路公司的迅速动员和它们之间的这个协议着实令美国全国上下激动了一阵，但随后的事实表明，相互竞争的各家铁路公司由于各自的利益不同，很难采取一致的联合行动，而“铁路战时委员会”也很难有真正的权威迫使各家铁路公司执行它的命令。对铁路公司内部的劳资纠纷，它更是束手无策。随着陆军及其它部门对铁路的需求剧增，铁路运输陷入一片混乱。威拉德辞职回到了巴尔的摩—俄亥俄铁路公司。到 1917 年底时，东部铁路各调车场上车皮拥挤，无法卸货，也无法调动；而西部铁路的车辆则几乎全部调空。煤炭的运输严重受阻，以至国家燃料管理局长哈里·加菲尔德在 1918 年 1 月被迫下令：密西西比河以东地区所有用煤的工厂，除了生产重要物资的工厂外，从 1 月 18 日起，一律停工 4 天。事实证明，铁路公司想依靠自愿合作来承担国家繁重的战时运输任务已经不可能。

1917 年 12 月，威尔逊总统征得国会的同意，发布公告，宣布由联邦政府接管铁路，以使其被“用于军队、战争物资和装备的运输”。^①为此，联邦政府设立了美国铁路管理局，由财政部长威廉·麦卡杜兼任局长。1918 年 3 月，国会通过《铁路管理法》，对联邦政府接管铁路做了如下规定：联邦政府对每条被接管的铁路支付年租金，其数额不高于 1917 年 6 月 30 日以前 3 年各条铁路的平均营业纯收入；国会拨款 5 亿美元作为铁路运营的经费；在停战协定签订后的 21 个月内，将铁路归还原主；归还铁路时，各条铁路应全部修复并具备政府接管时的一切设备；废除联邦州际贸易委员会有关命令铁路公司取消某项运价的权力，但保留其它各项权力。^②

在麦卡杜的领导下，全国的铁路被分为 7 个管理区域，每一个区域由政

^① Clarkson, Industrial America in the World War. P.81.

^① Kirkland, A History of American Economic Life. P.474.

^② Kirkland, A History of American Economic Life. P.474.

府委派 1 名管区主任，每一条铁路由政府委派 1 名总经理。实际上，这些管区主任和每条铁路的总经理基本上都来自原来的私人铁路公司，后者通常即是该条铁路的原总经理，不同的是，现在他们必须根据政府的指令行事，并且领取政府付给他们的薪金。

被接管的铁路除了大的铁路公司和长途运输线外，还有普尔曼卧铺车设备公司和一些铁路捷运公司。不过，所有的短途铁路运输公司由于对战争物资和部队的运输影响不大，均未被接管。铁路管理局根据战争的需要，调整了经营方式，加强了财务管理，并用政府的拨款改进了铁路设备，使得原先各铁路公司相互竞争时不可避免的重复运输大大减少，调车场的积压现象得到清理，从而提高了铁路的运力，使铁路运输较好地适应了战争的需要。

商船是海运的唯一交通工具，在第一次世界大战中，担负了将美国的士兵和盟国所需的战争物资运送到欧洲大陆去的全部任务。然而，1914 年欧战爆发时，美国的商船吨位仅有 100 万吨稍多。美国参战前，德国所进行的无限制的潜艇战又使美国损失了一些商船，东部港口的货物已经开始积压。为了维持对外贸易，美国感到迫切需要增加船只和海运能力。1916 年 9 月 7 日，国会根据行政当局的提议，通过了《海运法》，成立了美国船舶委员会来促进海运事业的发展并管理运费及海运业务。1917 年 2 月，德国恢复了无限制的潜艇战后，使得美国商船的损失速度超过了造船速度。美国对德宣战后，船舶委员会的权力被扩大，由它负责一项规模惊人的造船计划，并控制国内所有适用于海运的船只，同时为商船培训技术人员。1917 年 4 月，船舶委员会为了实施其造船计划，在其属下成立了一个紧急船队公司，该公司形式上是个私人公司，实际上是一个政府机构。它的股票由政府出资购买，而政府成百上千万美元的造船经费则流入了它的腰包，或者通过它流入了承建船只的私人造船公司的腰包。1918 年，伯利恒钢铁公司总裁查尔斯·施瓦布接任紧急船队公司总经理后，使该公司实际上成为一个独立的企业。他试图切实地建造一座横跨大西洋的“船桥”，把造船计划扩大为 3148 艘、1740 万载重吨的惊人数字。在他的领导下，该公司大规模地修建船厂，建造船只，招募和培训工人。在生产过程中，他采用标准预制件组合船只的方法来提高工效，同时对各道制造工序实行类似“泰勒制”的管理方法，使每个铆工 8 小时铆接的铆钉数字从 658 个上升到 6000 个。1917 年时，该公司完成了 61 个船坞和 235 个船台的建造任务。到 1918 年 11 月时，这些数字就增加为 341 个船坞和 1284 个船台；同期，工人人数则从 4.5 万增加为 38 万人。到 1922 年 5 月，该公司最后一艘船完成时，船舶委员会已经接收了 2311 艘船，约 1363 万载重吨。^①

除了大规模造船外，美国政府对德宣战后，还强制扣留并接收了当时停泊在美国港口内的所有德国船只共计 60 万载重吨；1917 年 8 月，征募了一切正在美国境内建造的钢铁船只；不久，又接收了所有重 2500 吨以上的适用于海运的国船只，但允许船主自行驾驶。这样，在第一次世界大战中，联邦政府便有效地控制了海运船只的建造和运营，从而将海运业置于自己严格的管制之下。

通讯方面也受到联邦政府的严格管制。战争一开始，政府就接管了无线

^① Robert K. Murray, The Harding Era: Warren G. Harding and His Administration. Minnesota. 1969. Pp. 280—281; Kirkland, A History of American Economic Life. P. 473.

电通讯，将它置于海军的管辖之下；1918年7月，又接管了电报与电话系统；9月，接管了海底电报系统，将它们置于联邦邮政部长的管辖与指导之下。

燃料的缺乏是美国在第一次世界大战中遇到的突出问题。不论是军事部门还是民用部门，均为缺乏煤炭、汽油等燃料以及电力而感到苦恼。为了保证战争的顺利进行，1917年8月10日，国会通过了管制粮食和燃料的《利弗法》，授权建立了联邦燃料管理局来管制燃料、特别是煤炭的生产和消费。美国第20任总统詹姆斯·加菲尔德的大儿子、时任威廉斯学院院长的哈里·加菲尔德被任命为燃料管理局长。加菲尔德上任后，根据《利弗法》的规定，将煤炭价格提高到足以使处于半停产状态的煤矿能够投入生产的程度，但仍未能使美国东部的缺煤局面好转。11月13日，他被迫下令：作为一项节约措施，在星期四和星期日关闭全国所有的用电广告牌，以节约电力。当1917年冬季暴风雪使得铁路运输中断后，他下令东部工厂停工4天。4天后，他又命令实行9周的“不供热星期一”。此后，燃料管理局建立了一个煤炭供应的地区统配系统，以使每一个地区能围到距其最近的煤矿生产的产品。这一统配系统的建立缩短了煤炭运输的路程，根除了交叉运输带来的浪费，使得煤炭运输的费用下降，煤炭市场的供应增加。即便如此，煤炭供应仍然不能满足军事和民用的需求。1918年4月，加菲尔德不得不建立起一个对公民家庭用煤实行定量供应的制度。当许多消费者由于煤炭供应不足而开始采用石油产品做为替代时，燃料管理局又迅速地实施了对石油的管制。按照节约煤炭的作法，加菲尔德推行了节约石油的措施。创立了“无汽油星期日”。加菲尔德的上述措施招致舆论和公众的猛烈批评，他被说成是“对煤炭工业一窍不通的教授”。^①尽管这些强制性的管制措施由于给公众生活带来了极大的不便而不得人心，但它们却在战时燃料紧缺的情况下，保证了国家进行战争所必须的军工生产和军需品的供应。

^① George Soule, Prosperity Decade: From War to Depression, 1917—1929 New York. 1975. P. 39.

战时对劳工的管制

第一次世界大战期间，美国有近 500 万青年男子被征召入伍，使得经济领域中的劳动力顿感缺乏。为了保证有一个能够支持战争的经济，联邦政府在设法广开渠道、补充劳动力不足的同时，也加强了对劳工问题的管制，实行了相对宽松的对劳工的恩惠政策。联邦政府实行的这种政策是与工会组织对战争的支持态度紧密相关的。

欧战爆发后不久，美国劳联组织主席冈珀斯便告诉联邦众议院议长：“工人不会放弃自己的职责，要为我们国家的安全、领土完整和理想而尽责。”^①国防委员会组成后，冈珀斯被任命为顾问委员会委员。1917 年 2 月 28 日，他召集的劳工领袖会议决定，工会应在对待战争问题上采取“明智的”支持战争的“公众立场”。在 3 月 9 日召开的劳联理事会和其后召开的劳联 148 个成员工会代表大会上，劳联发表了一份公开支持战争的声明。该声明称：“不论在平时还是战时，也不论是在艰难中还是风暴中，我们保证毫无保留地支持合众国的自由和安全的规范，维护合众国的宪法和理想……我们将在保卫和维护美利坚合众国反对它的敌人（不论敌人是谁）的一切领域中为这个国家服务，并且以正义、自由和全人类的神圣名义，号召我国的工人和公民以献身精神和爱国热忱提供同样的服务。”^②4 月 2 日，冈珀斯又召集工会和金融、工商业的代表 150 多人在华盛顿开会，建立了劳资双方组成的总委员会。在会上，他使劳资双方达成了一项在战争期间“不利用国家的危急来改变现存标准”的劳资停火协议。很显然，冈珀斯及大多数工会组织的表现可以使联邦政府庆幸自己在战争期间免除了国内劳资冲突的后顾之忧，因此，政府也没有理由不对工会组织采取宽容政策。

1916 年，国会相继通过了几个有关劳工权利的法案，其中，《拉弗莱特—西曼法》改善了海员的工作条件和待遇；《欧文—基廷法》则禁止在州际运输中贩运重工制造的商品。不过，这后一项法律却被联邦最高法院在 1918 年以“联邦政府可以管制本身是有害的商品贸易，但不能力改变生产条件而管制贸易”为由，^③宣布为违宪。1916 年 8 月，铁路员工兄弟会（工会）为争取 8 小时工作制准备举行全国大罢工。为了制止这次罢工，并防止铁路在战争期间受到罢工的威胁，威尔逊总统竭尽全力，说服国会在 4 天内便通过了《亚当森法》，并于 9 月 3 日将其签署为法律。该法规定，铁路员工享受 8 小时工作制而且工资不相应降低。但该法律并未禁止超时工作，而只是规定雇主如要求雇员超时工作，应支付额外报酬。尽管如此，该法律还是使大多数铁路员工享受到了 8 小时工作制。当然，它也达到了阻止预定于 9 月 4 日举行的铁路工人大罢工的目的。

虽然劳资双方曾在美国参战前夕达成了一项在战争期间的非正式停火协议，但劳资间的纠纷并未因此而告终。罢工时有发生，尽管数量比战前大大减少。战争初期，解决劳资纠纷的任务是由各管制机构和管理机构分散承担的，在战时工业委员会和燃料管理局等机构中都有工人的代表负责在各自的管辖范围内处理劳工问题。但是，这种分散管理的办法并非很有效。因为，

^① Kirkland, A History of American Economic Life. P.471.

^② Clarkson, Industrial America in the World War. P.281.

^③ Fainsod et al. Government and the American Economy. P.162.

几乎有关战时经济的一切问题，如劳动力供应、商品生产、工作条件、工伤补偿、工资、商品价格、甚至优先调拨权，都涉及到劳工问题，各管制机构分散处理反而容易造成混乱，美国参战一年来的事实也正是如此。为了保障战时经济能有充足的、稳定的劳动力供应及商品供应，必须要对劳工问题实行统一的管制。1918年初，威尔逊总统接受了内政部长莱恩的建议，成立了以劳工部长威廉·威尔逊为首的战时劳工署，根据该署建议，分别于4月8日和6月8日设立了战时劳工委员会和战时劳工政策委员会。

战时劳工委员会由全国工业协商委员会推举的5名雇主代表和劳联推举的5名雇员代表组成，由两个团体各推举的1名公众利益代表担任委员会联合主席。劳联推举的公众利益代表是劳工律师、前工业关系委员会主席弗兰克·沃尔什，雇主推举的公众利益代表是前总统威廉·塔夫特，因此，战时劳工委员会又被称为“塔夫特—沃尔什委员会”。战时劳工委员会的主要职能是解决战时的劳资争端。最初，它是通过下属机构及地方委员会的非正式行动来进行调解的，但事实很快就证明，这种方式行不通。此后，它不得不亲自出面充当调解劳资争端的仲裁机关。然而，根据法律规定，它的仲裁决定必须是委员会全体委员一致通过方能有效，而实际上，却很难有全体委员一致同意的局面出现，致使该委员会总是作不出最终裁决。最后，威尔逊总统任命了一名仲裁人，在双方意见争执不下时，作为第三方参与仲裁，问题才算是得到解决。以这种方式，战时劳工委员会处理了数百件棘手的劳资争端，都获得了圆满的结果。在整个战争期间，战时劳工委员会共审理并解决了1200—1500件劳资纠纷案件，使得劳资冲突未对战时经济的运转产生较大的负面影响。应该指出的是，战时劳工委员会不是法律机关，它的仲裁决定并不具有法律的强制性。但是，由于它代表了总统和指导战争的行政机关的意愿，并且获得了舆论的支持，因此，它的仲裁通常是能够被劳资双方遵守的。在紧急情况下，该委员会还可以行使政府的优先调拨权和接管某工厂企业的权力。当然，能取得使劳资争端在战争期间相对平和这样的成果，主要是由于工会和绝大多数劳工组织采取了与政府合作、支持战争的态度；但也不可否认，战时劳工委员会实行的承认劳工运动现状的政策也是促成这种成果的因素之一。尽管战时劳工委员会禁止在战时举行罢工和关闭工厂，但这种禁令与劳工支持战争的总立场并不矛盾。真正使工会和劳工感到比较满意的是，该委员会承认劳工有组织和参加自己选择的工会的权利，雇主不得因工人参加工会活动而将其解雇；工会有代表工人与雇主进行集体谈判的权利。由于联邦政府采取了承认工会和工人权利的政策，使得工会运动的发展具备了一个有利的环境，工会会员的人数从1916年的277万增加到1919年的412.5万人。^①

战时劳工政策委员会是为了使联邦政府能够对劳动力分配、工资、工时及工作条件等一切有关劳工的问题实行有效的中央控制而建立的，由前陆军部长助理、当时任总统调解委员会顾问和战时劳工署长助理的费利克斯·弗兰克福特任主席，成员包括战时工业委员会、陆军部、海军部、农业部、燃料管理局、船舶委员会、紧急船队公司、食品管理局、铁路管理局等部门的代表。其职能是调查研究劳动力供应及劳工问题，制定并推行有关的各项具体政策。虽然总统和全国工业协商委员会已经确定了总的政策原则，但如何

^① Harold Underwood Faulkner, American Economic History, New York, 1960, P. 594.

使这些政策原则具体地运用于各工业部门甚至工厂企业，则需要有一个专门机构来制定具体政策，并使之得到贯彻。这些工作正是战时劳工政策委员会的任务。该委员会为各军用、民用工业部门制定了不同的工资标准、工作条件标准、工时标准和统一的劳动力流动和分配的原则，在各部门和企业中，特别是那些与政府签有合同的企业中大力推行，以避免和缓和工业中的劳资冲突。负责推行这些具体政策的机构，除了战时劳工政策委员会以外，还有战时劳工委员会和战时工业委员会的劳工处。这些新设立的机构把劳动力作为一种特殊商品来收集、保存、培训、分配，实际上成了战时劳动力商品的统一经营和管理机构。

为了确保战时劳动力资源的稳定供应，战时劳工政策委员会向总统提出建议，设立美国就业服务局作为控制全国劳动力供应的劳工就业中介机构；并向战时工业委员会建议；把优先调拨的原则运用于劳动力的供应。就业服务局成立后，威尔逊总统立即向全国所有雇主提出了一项要求：从 1918 年 8 月 1 日起，除非通过就业服务局，雇主不得从任何其官渠道雇用非熟练工人。在对全国各州军事工业的劳动力需求及其储备情况作了调查后，总统又发布命令：未经负责本州事务的联邦劳工事务主任批准，雇主不得雇用任何工人（除在工厂大门口申请雇用者之外）；未经就业服务局局长批准，任何雇主不得雇用其它州的工人。此后，又禁止了将非熟练工人从一个州转移到另一个州的行动。战时工业委员会也提出，一旦发现有剩余劳动力，将由该委员会的优先调拨处运用优先调拨制度来进行分配。1918 年秋，战时工业委员会在属下设立了劳动力优先调拨处；9 月 17 日，发布了第一个劳动力优先调拨令。

由于对劳动力的需求猛增，而供应却不足，因此，在整个战争期间，劳工的名义工资、特别是在与战争有关的工业部门中工作的工人的名义工资有了较大提高。根据统计，1914—1918 年间，产业工人的每小时平均工资从 30 美分增加到 45 美分，平均年工资从 580 美元增加到 980 美元。但这种增加大部分却被物价的上涨所抵销，而非产业部门工人在战争期间的实际工资有相当程度的下降。根据 1931 年劳工部编制的统计指数，1913—1918 年间，工人的名义工资增长了 62%，但生活费用却上涨了 74.4%，因此工人的实际工资反而下降了 7.1%。与工人实际工资下降形成对照的是公司利润的巨额增长。例如，美国钢铁公司 1913 年的纯利润额为 0.81 亿美元，1916 年增为 2.71 亿美元，增长 3.35 倍；1918 年由于纳槐额大幅度增加，使纯利减为 1.25 亿美元。但是比战前的 1913 年增长 1.54 倍。^①从这些统计数字可以看出，联邦政府战时对劳工的宽松政策虽然有利于劳工，但更有利于雇主。

联邦政府战时对劳工的宽松政策并未惠及到所有的劳工身上。如果说，多数支持战争的工会及劳工组织尝到了政府“胡萝卜”的甜头的话，那么，对于少数反对战争的劳工及劳工组织来说，则是尝到了政府“大棒”的味道。美国参战后，1917 年 6 月，国会通过了《惩治间谍法》，规定对妨碍国家备战努力或援助敌人的美国公民，处以数额最高达 1 万美元的罚款和长达 20 年的监禁。1918 年 4 月，国会又通过针对激进工会组织和政党反战活动的《惩治怠工法》；5 月，颁布了《惩治煽动叛乱法》，将一切发表反战言论、非议政府、反对征兵、污辱国旗的言论、行动均定为鼓吹叛国、煽动叛乱的罪

^① Fite & Reese, An Economic History of the United States. P.522.

行，从而大大地扩大了《惩治间谍法》的镇压范围。1916年7月22日，在旧金山市举行的“备战日”游行中，一枚炸弹爆炸，死10人、伤40余人。为此，反战的劳工领袖托马斯·穆尼和华伦·比林斯被控与投掷炸弹有关，分别被判处死刑和终身监禁，由于大量证据表明，法庭定罪的证据是伪证，而且审判程序也有问题，在全国以及南美、欧洲等地的工人声援下，1918年，死刑被改为无期徒刑，直到1939年二人才被赦免。1917年4月7日，国会通过对德宣战决议的第二天，美国社会党发表反战宣言。为此，该组织及其主要领导人遭到政府的严厉打击和迫害。1918年6月16日，该党领导人尤金·德布斯在坎顿市发表同情十月革命和反对战争的演说，遭到逮捕；9月14日，以煽动叛乱罪被判10年徒刑（1921年12月被提前释放）。德布斯被捕后，该党左翼领导人韦根尼特、鲁登堡等人也相继遭到逮捕，被遣送到俄亥俄州坎肯劳役所。该党另一位较保守的领导人维克托·伯杰因发表反战的和平主义言论，于1917年12月被判20年徒刑。起诉期间，他两次当选国会议员，均被国会粗暴地剥夺了任职资格。世界产业工人联合会由于其反战纲领，在美国参战后的两年多时间里，先后有其领袖海伍德及其他成员1000多人被监禁或驱逐出境。^①对反战劳工组织的残酷镇压在战时美国政府的劳工政策中留下了极不光彩的一页。

^① Dwight L.Dumond, *America in Our Time, 1896—1946*. New York. 1947. Pp.320—323.

对外贸、金融等其它方面的管制

美国对德宣战后，国会于 1917 年 10 月 6 日通过了《对敌贸易法》，授权政府管制对外贸易、检查外国邮件、没收并接管德国人在美国开办的工厂。根据该法规定，威尔逊总统于 10 月 12 日建立起战时贸易委员会，民主党前主席万斯·麦考密克被任命为委员会主席。该委员会的任务是尽可能阻止敌国贸易，同时为美国获取各类急需的供应品，并节约货运吨位。为达此目的，战时贸易委员会建立了进出口许可证制度，并对一切从事对外贸易的商人进行审查，以切断敌国获取必需品的渠道。该委员会还与协约国的有关机构合作，秘密调查中立国的对外贸易往来，所有与敌国有贸易往来及有此嫌疑的中立国外贸公司和机构均被列入了该委员会的黑名单。为了完成上述使命，战时贸易委员会网罗了大批雇员，到战争结束时，在其雇员名单上的人数达到 2789 人。美国全部的战时对外贸易均在其控制之下。根据《对敌贸易法》，威尔逊总统还任命 A·米切尔·帕尔默（在威尔逊政府后期曾任司法部长）为外国财产总监，负责没收和监管德国人的在美财产。帕尔默在工厂和军火委员会下属的囤积物资调查处等联邦机构的协助下，查明了大批属于德国人的财产，没收并接管了包括生产药品、化学品、电器设备、医疗器械等与战争有关的工厂和公司 32000 个，价值约 5.02 亿美元；此外，还没收了德国人持有的大量美国公司的债券及股票，以及德国人在美申请的专利。他将这些专利（其中主要是化学、染料方面的）授与美国的生产厂商，使这些厂商大获其利。为使没收的工厂能为美国从事战争所用，他要求国会通过了一个《对敌贸易法》的修正案，允许他将这些工厂转售给忠诚于美国的工厂主和商人；同时允许他将没收来的有价证券投资于美国联邦政府发售的自由公债。^①

为了支持战争，美国政府花费了大量金钱，据财政部统计，1917 年 4 月 6 日至 1920 年 6 月 30 日，联邦单为战争支付的费用（正常开支的估计款额未计算在内）便达 240 亿多美元，尚不包括协约国借款的 95 亿美元。而在同期的联邦总支出中，有 107 亿美元来自正常预算外的税收，230 亿美元来自政府借款。^②可见，战费的筹措主要是来自增税和举债两项。对德宣战后不久，财政部长麦卡杜便要求国会立法增税。由于增税立法难以迅速通过，联邦政府又提出可先举债筹款。因举债的办法引起争议较小，国会于 4 月 24 日通过了《自由公债法》。5 月 14 日，财政部正式公开发行第一批自由公债，至战争结束前，共发行 4 批。战后，1919 年 4 月，又发行了一批胜利公债。在这五次公债的发行中，共筹得约 230 亿美元的款项，其中，70 亿美元来自年收入 2000 美元以下低收入者的认购；100 亿美元来自年收入 2000 美元以上个人的认购；公司（包括银行）认购了约 60 亿美元。^③这些公债在短期内为联邦政府支撑战争筹得了巨额款项；但同时，由于允许私人使用银行贷款购买公债；同时向银行出售了相当一部分公债，加上联邦储备银行为满足政府、工商界等各方面的需求而实行放松银根的政策，因而引发了严重的通货膨胀。

1917 年 10 月 3 日，国会通过《战时岁入法》，大幅度提高了公司和个

^① Soule, Prosperity Decade. PP.40-41.

^② Soule, Prosperity Decade. P.47.

^③ Soule, Prosperity Decade. P.49.

人所得税。个人所得税免征额：独身者从 3000 美元降低为 1000 美元，已婚者从 4000 美元降低为 2000 美元，税率从 2% 提高为 4%；对收入超过 5000 美元者征收个人所得附加税，税率从 5% 到 63%；公司所得税从 2% 提高到 6%；超额利润税提高为 20—62%，根据投资获利超过规定额的比率征收。此外，对饮料、烟酒开征国内消费税，对皮毛等高档商品开征奢侈品税，对剧场入场券、俱乐部收费等开征娱乐税，对公用事业和保险公司提供的各种服务以及各类证券和票据征收战时附加税；并把地产税提高为 2—25%。与前一时政年度的岁入 11.18 亿美元相比较，提高税收后的第一个财政年度内（1917 年 7 月 1 日至 1918 年 6 月 30 日），岁入增加为 41.74 亿美元。其中最大的收入来自公司超额利润税，约为 22.28 亿美元，而公司的正常所得税仅为 0.48 亿美元；个人所得税为 6.63 亿美元；其它各类国内消费税和特别税的收入比个人所得税稍多。^①通过增税，联邦政府筹措了战争所需费用的 1/3。

在对战时金融的管制中，战时金融公司的建立值得一提。它是根据国会的授权，于 1918 年 4 月 5 日正式建立的联邦金融机构，目的在于为从事军需工业的私人厂商提供必要的资本，以支持其生产急需的军火和其它军需品。由于当时联邦政府正通过财政部大量举债以支持战争，限制私人公司的借款就成为必要。根据《战时金融公司法》，联邦政府在 1918 年 5 月建立了一个资本发行委员会，从联邦储备委员会手中接管了新证券发行的监督权，对私人公司发行新的股票和债券实行控制，以保证资本不要流向从事与战争无关生产的公司。到 1919 年 8 月，该委员会停止行使职权为止，它共接到 3309 份发行新证券的申请，涉及金额达 38 亿美元。但该委员会未批准发行的仅有 9 亿美元。如果说，资本发行委员会的目的在于阻止资本流向从事非军需品生产的公司，那么，战时金融公司的目的则在于保证资本充分地流向从事军需品生产的企业。根据国会的授权，该公司拥有 5 亿美元的资本，可以通过银行等金融机构将其款项贷给从事战争所必需的或对战争有重要作用的工业部门或企业。不过，直到 1920 年 5 月，该公司停止活动时，它向企业的实际贷款总额仅有 0.68 亿美元。^②战时金融公司在战时虽然没有充分发挥其应有的作用，但在战后的经济危机中，却被恢复起来为农产品和其它产品的出口提供资助，从而为三十年代经济大危机中复兴金融公司的建立提供了一个先例。

第一次世界大战时，飞机制造工业在美国刚刚兴起，当时，美军中没有什么作战飞机。然而，为了战争的需要，联邦政府在对德宣战后不久，便将飞机制造业纳入自己的管制范围。1917 年 5 月 16 日，国防委员会在其属下成立了一个飞机生产委员会，在霍华德·科芬的领导下，飞机生产委员会试图象紧急船队公司那样，以标准化和大规模的方式来推进飞机制造。6 月 4 日，该委员会正式批准采纳了刚刚设计定型的自由号引擎，到停战协定签定时，大约生产了 3 万台这类引擎。该委员会雄心勃勃地计划在 1917 年 6 月 30 日以前生产 22000 架军用飞机。

然而，直到 1918 年 4 月 8 日，才制造出第一架军用飞机的新样机。因此，

^① Soule, Prosperity Decade. Pp.48—49, 20.

^② Margaret G. Myets, A Financial History of the United States. Columbia University Press. 1970. P. 284；沙伊贝等：《近百年美国经济史》。第 631 页。

直到停战时，前线的大多数美国飞行员仍在驾驶着英国和德国生产的飞机。该委员会为此而遭到公众和舆论的强烈批评，一些人甚至指责飞机生产委员会腐败。事实上，飞机生产计划的失败主要是由于计划本身过于庞大、不切实际所致。

战争期间，联邦政府还设立了乔治·克里尔为主席的联邦公共信息委员会来“指导”宣传事业。此举遭到信奉新闻自由的记者们的强烈反对，他们指责这是实行一种不必要的新闻检查制度，是企图以宣传来代替新闻。因此，只要有可能，记者们总是绕过公共信息委员会去发掘自己所需要的新闻资料。联邦公共信息委员会的建立，开了美国政府建立战时影响国内公众舆论的机构之先河。

在第一次世界大战期间，美国政府建立各类管制机构多得不胜枚举。有的机构在完成了特定的使命后便解散了，有的机构则经过一段时间后与其它机构合并了。如果把各种各样的管制机构都计算起来，那么，总数可达 5000 个左右，^①其数量之多，实在惊人。

^① Soule, Prosperity Decade. P.42.

二、对粮食和食品的管制

第一次世界大战期间，欧洲战事的惨烈火焰摧毁了大量的农田，欧洲各国粮食生产遭到毁灭性打击，协约国纷纷到未受战火侵袭的美洲大平原去寻找粮食，以满足需求。战前每年都有粮食剩余的美国很快被汲干了库存，出现粮荒，粮价开始猛涨。协约国高价购粮使大量粮食和食品流向欧洲，美国国内市场顿感吃紧。尽管美国的食品加工工业和农民由此而获利，但消费者却为此付出了代价，每桶面粉需比平日多付 2.5 美元。1916 年和 1917 年的收成由于旱灾而减产，从而更加剧了粮荒。此外，运输的不畅导致了各地粮价的大幅波动，并由此给粮食投机造成了条件。更有甚者，据调查发现，有相当数量的出口粮食并未流入盟国、即协约国的手中，而是通过中立国家流入了敌国之手。为了解决这些问题，联邦政府在美国参战后不久，便开始对粮食和食品进行管制。

《利弗法》与粮食管理局

根据国防委员会的建议，威尔逊总统决定在战时工业委员会之外，建立一个粮食管理局，以管制战时的食品加工，并负责军用、民用粮食的分配。1917年5月5日，威尔逊电召正在比利时负责国际救济的赫伯特·胡佛回国，正式要求他参加联邦政府战时粮食管制行动。4天后，胡佛开始组建粮食管理局。5月19日，威尔逊公布了联邦政府的粮食管制计划，主要包括：增加粮食产量；通过消除浪费、增加粮食品种，以达到自愿贮存粮食的目的；通过管制粮食分配、消灭投机，以防止粮价过高，从而保护消费者利益。威尔逊特别指出，胡佛接受这一任务的条件是，“他的服务没有任何酬薪；并且除了办公室助理人员外，其它人员也尽可能在志愿人员中雇用。”^①胡佛本人在同一天发表的声明中，阐述了他为所肩负任务而规定的五项原则：（1）这是一项由管理人员、而不是由独裁者来完成任务；（2）它将通过现有分配机构的管理来完成；（3）贮存粮食应该是自愿的；（4）拟议中的机构应尽量由志愿人员来经管和运行；（5）它应在总统的直接领导下，与农业部、商务部、联邦贸易委员会和铁路管理部门合作完成任务。^②

不久，一项关于食品控制的法案被提交到国会。众议院很快便通过了这项议案，但它在参议院却遇到了麻烦。一些参议员激烈地反对拟议中的控制措施；而另外一些人则希望扩大控制范围，把钢铁、棉花等许多产品也包括进去；禁酒派的参议员甚至要求把酒类的控制和禁绝也写进议案。这样，在参议院经过5个星期的辩论，终于通过了修改后的法案。这份新法案要控制的已经不仅仅是粮食，还包括燃料、化肥，而且执行管制的机构也由原来提议中的管理局变成为一个三人组成的委员会，并且对该委员会发放许可证的权力作了限制。这最后一项修正是胡佛最不愿意接受的。尽管胡佛强调应尽可能以志愿人员来完成对粮食的控制，但他却坚持粮食管制的最高机构不应是多人组成的委员会，而应是以一名局长总揽大权的管理局，因为他认为多人组成的委员会只能导致“不可避免的磨擦、优柔寡断和延误”。^③他把自己的这种实行粮食管制的构想称之为“决策集中化，实施分散化”。^④正因为如此，当 he 从欧洲应召返回美国时，新闻媒介为欢迎他而使用了“粮食独裁者”、“粮食沙皇”的头衔称呼他，也未引起他的多少反感。由于众、参两院分别通过的议案差距太大，因此两院协商时又对参院议案进行了较大修改，除保留了对燃料和化肥的管制外，参院对法案的其它修改均被取消。最后，法案于1917年8月10日经两院通过、总统签署后，成为法律，即《粮食与燃料管制法》，亦称《利弗法》（因该法案以众议员阿斯伯里·F·利弗为主要动议人而得名）。法律授权联邦政府成立粮食管理局，对战时的粮食生产、贮存、分配、销售等实行管制。粮食管理局因此而获得了为农场主提供担保的权力、中止粮食产品交易的权力、禁止粮食投机和囤积粮食的权力、规定最低粮食交易价格的权力、消除粮食产品加工和分配中的浪费的权力、组织粮食贸易的权力、以及买卖粮食的权力。根据该法律规定，从事粮食贸易的商

^① Herbert Hoover, The Memoirs of Herbert Hoover: Years of Adventure, 1874—1920. New York. Pp. 251.

^② Soule, Prosperity Decade. P. 22.

^③ Herbert Hoover, The Memoirs of Herbert Hoover. P. 241.

^④ Eugene Lyons, Herbert Hoover: A Biography. New York. P. 102.

人须经粮食管理局批准并发给许可证，一旦违犯法律，将被粮食管理局吊销许可证。

在《利弗法》通过的同一天，粮食管理局宣告正式成立，赫伯特·胡佛出任局长。该管制机构没有副局长，只有七、八名行政秘书直接协助胡佛工作。在管理局内，设立了法律、营养和统计、教育、贮存、食品控制、铁路运输、联络（负责与各州管制机构的联系）等办公室，分别由招募来的志愿人员充当负责人和办事人员。在各州中分别成立了州粮食管制机构，由一名粮食管制员负责该机构的行政和运转。为了有效地实施对粮食的管制，粮食管理局的机构不断扩大，后来也雇用了为数不多的有酬雇员来充当办事人员、秘书、会计和速记人员。到停战时，整个粮食管理局系统雇用了 8000 名有酬雇员，其中，中央机构雇用了 1500 人，各州和地方机构雇用了 6500 人。该管制机构招募的志愿人员则百倍于有酬雇员，其中 8000 名为全时志愿人员，半时志愿雇员则达到 75 万人。^①

^① Lyons, Herbert Hoover.P.101.

粮食管理局的管制

粮食管理局成立后，立即采取各项措施来增加粮食生产。这些措施包括对农产品实行刺激性市场价格（即保证小麦、生猪、蚕豆、豌豆等主要农产品的最低市场价格，使农民在出售其农产品时能够获得可观的利润以增加其生产和增产的兴趣）、保证农业生产的人力和机械供应、加强农业科学研究、健全农业部门的统计机构等，其中最重要的即是对农产品实行刺激价格。经与农业部农业顾问委员会和粮食管理局下属的消费者顾问委员会商定，粮食管理局将每蒲式耳小麦的价格固定在 2.2 美元的基础上。这个价格虽不如农民所要求得那么高，但却足以保证农产品的出售能获得可观的利润。很快，这个价格被作为谷物产品价格的基础而扩大到其它谷物的交易中。为了刺激猪肉和猪油的生产，粮食管理局把生猪的最低价格固定在每百磅 15.5 美元（后来又提高到 17，5 美元）的基础上，这个措施不仅有助于其它肉类产品价格的固定，也有助于谷物产品价格的稳定，因为谷物产品作为肉类产品的原料（饲料），其平均消耗量已被考虑在这个价格中。战争结束前，粮食管理局还固定了蚕豆和豌豆、以及食糖的价格。为了稳定食糖价格，粮食管理局与食糖生产者委员会达成协议，对包括古巴（美西战争后，古巴一直在美国的“保护”下）生产的甘蔗、甜菜在内的榨糖原料实行固定价格。^①粮食管理局还对初级农产品和粮食加工产品之间的差价作出了规定。由于它手中握有发放和吊销粮食贸易许可证的权力，商人们一般都不敢不按照这个规定来进行交易。主要农产品价格的固定，使农民在战争期间解除了价格暴跌的后顾之忧，增加了生产的积极性，从而为战争的进行提供了粮食和食品的保证。与此同时，由于农副产品价格的固定，使联邦政府有效地控制了美国的粮食市场，消除了协约国购粮时竞价所带来的市场波动，削弱了国内的粮食投机活动。

粮价固定后，并不能保证这个价格就稳定。如果没有措施来平衡和控制粮食市场的供需矛盾，这个固定价格就会发生波动。为了保证这个价格稳定，粮食管理局不仅把原来分散进行交易的协约国购粮活动集中起来，由自己管理和控制，而且在自己的下面建立了一个美国谷物公司。该公司的建立并非为了赢利，而是为了控制。它的资本是国会拨给的 1.5 亿美元。它用这些资本在农产品初级市场上直接购买粮食，然后再把它转卖给加工商和出口商，以此来保证农产品固定价格的稳定。^②它与全国 2 万多个私人谷仓达成协议，保证购买其谷物的价格不低于政府的固定价格，并付给一定的仓储和运输费用。由于农民打下粮食后即能卖出而不必等待，而且价格又合理，所以他们很愿意把粮食卖给谷物公司。有了充足的资源，谷物公司又与粮食加工厂达成协议，按照前 3 年该加工厂消耗粮食的平均数字供应其谷物。加工厂的原料供应有了保证，也很愿意与谷物公司打交道。此外，谷物公司还以同样的方式控制了粮食产品的运输。

战争期间，美国的食糖供应不足。粮食管理局必须设法增加生产，同时又限制糖价的提高。美国食糖原料主要有来自古巴、夏威夷、波多黎各和国内路易斯安那州的甘蔗，以及国内的甜菜。由于产地下同，差价很大，要想

^① Hoover, The Memoirs of Herbert Hoover.P.243.

^② Hoover, the Memoirs of Herbert Hoover.P.245.

规定统一的价格几乎不可能，除非按照它们中间的最高价格来固定。但是，如果这样，美国 and 协约国则要多付比现价高出 4000 万美元的钱款给古巴，因为古巴的甘蔗是当时这些食糖原料中最便宜的。为了平衡糖价、保证供应，粮食管理局于 1918 年 7 月 11 日建立了一个食糖平衡委员会。该委员会从总统应急基金中得到 500 万美元作为资金，用来买卖食糖，控制糖价。食糖平衡委员会首先固定了古巴糖向欧洲出口的价格，同时，负责按不同的原产地价格购买各地区的全部原糖。接着，它与食糖精炼加工商达成协议，不得购买除平衡委员会以外的任何其它来源的原糖，然后根据加工商的需求，按照每磅 7.28 美分的价格向他们提供原糖。这个价格是该委员会购买原糖平均价格的加权价。加工商购买每磅原糖多付出的差价被固定在 1.54 美分上，食糖平衡委员会垄断了全部古巴甘蔗的购买权，然后把购买到的甘蔗的 1/3 出售给控制着法国和意大利食糖需求的英国，而英国购买的这部分甘蔗需在美国以商定的价格加工精炼成食糖。^①通过这些措施，粮食管理局有效地平衡并控制了糖价；同时，由于按当地价格购买原糖，也调动了生产甘蔗、甜菜等制糖原料的农民的积极性。

在千方百计地增加粮食生产的同时，粮食管理局也尽了最大努力去说服公众厉行节约、减少浪费、保存短缺食品。为此，它制定了一个大规模的宣传教育计划，在全国范围通过新闻传媒广为宣传。下面是当时一份地方报纸有关这方面的宣传：

“根据食品管制新条例，每个家庭成员每月配给面粉不超过 6 磅，这一点你去购粮时务请记住……

由于受到食品供应的限制，原定下星期日在鲁克附近的自由大礼堂举行的全日歌唱宴会决定取消。

下面是本县食品管理员 S.C. 芬德利为你们制订的今后 4 周的食谱，务请严格遵守：

星期一，每餐不吃面粉制品；

星期二，每餐不吃肉；

星期三，每餐不吃面粉制品；

星期四，早餐不吃肉，晚餐不吃面粉制品；

星期五，早餐不吃肉，晚餐不吃面粉制品；

星期六，每餐不吃猪肉，早餐不吃肉；

星期日，早餐不吃肉，晚餐不吃面粉制品。

食糖务必随时节约使用。喝咖啡不要放糖，除非已经有了长期养成的习惯，但在这种情况下也只能放一匙。

以上规定适用于家庭、旅馆、饭店和其它饮食摊点。”^①

为使这些宣传更有效，粮食管理局还将一些在自觉执行有关规定方面做得较好的家庭树立为模范典型，号召其它家庭向他们学习。1917 年 7 月 17 日，《纽约时报》刊登了一篇报导时任海军助理部长的富兰克林·罗斯福的妻子埃利诺·罗斯福节约的消息。报导中说她如何为了不浪费食品而精打细算地亲自去采购，并命令洗衣女工吝惜肥皂；由于严格遵从了粮食管理局的规定，她使得这个拥有 10 名仆人的七人之家在食品价格上涨的情况下，家庭

^① Soule, Prosperity Decade. P.25.

^① Fite & REESE, An Economic History of the United States. P.518.

食品开支却下降了，罗斯福本人读到这条消息后，勃然大怒，立即给妻子写了一封毫不客气的信，信中写道：“我所能说的是，你最近对报纸所说的事情是弥天大谎，作为百万富翁的新家政经济学的创始人、发明人和发现者的丈夫，我感到很骄傲。”^②不论事情是真是假，这类宣传显然能够起到一些示范作用。人们从中也可以看到粮食管理局在宣传上的良苦用心。

由于食品短缺主要是发生在个别食品品种上，而且时间也不长，所以粮食管理局除了对个别食品（如面粉）定量配给外，基本没有实行粮食配给制，但对食品加工业，如糖果和食糖的制造等做了一些限制；禁止用谷物蒸馏造酒：规定了制造啤酒用的谷物数量和饲料用粮的比例；限定了牛奶的需求量和食糖的使用量。此外，粮食管理局控制了粮食分发渠道，从而防止了粮食的囤积；还采取了一些措施来保证必要的粮食进口和控制向中立国的粮食出口，以使其不能继续向同盟国供应粮食。

粮食管理局的管制方式基本上是胡佛所坚持的自愿方式。具体作法类似于现今的“会员制”：粮食管理局的各级机构把愿意遵循其章程的家庭主妇、餐馆、饭店、公共饮食摊点、加工商、批发商和零售商登记为该局的“会员”，要求它们签署一份自愿遵守章程的保证书，然后发给它们一个“会员证书”，一个特制的会员徽章和一个用来贴在窗户上标明其会员身份的卡片。粮食管理局章程的内容很简单，主要是关于压缩不必要的食品消费、根除浪费、鼓励使用替代食品等。该章程最后的口号中写道：“回到简单的食品、简单的衣着、简单的娱乐上去。努力祈祷、努力工作、努力睡觉、努力玩耍。全力地奋勇地去做这一切。我们将赢得胜利。”^①据统计，到战争结束时，登记为粮食管理局会员的美国人和厂商有 2000 万左右。经济学家约翰·莫里斯·克拉克估计，在第一次世界大战中，美国战争物资的 60%是来自于消费者的节约，仅有 40%是来自生产的增加。^②

虽然粮食管理局的管制未能抑制食品价格的上涨，但是价格上涨的速度被减缓了，幅度缩小了。根据后来的统计，1917 年 8 月粮食管理局开始运作时，食品批发价格指数已比 1913 年上涨 80%，但是到停战协定签订时，即 1918 年 11 月，这个数字仅上涨了 20%，达到 100%，而 1917 年初到 1917 年 8 月期间，食品批发价格指数便上涨了 30%（以 1913 年为 100）。粮食管理局并未着意去控制食品零售价格，但由于它所采取的各项措施，使得食品零售价格也自然地受到控制。在粮食管理局管制期间的大大部分时间里，零售与批发价格之间的差价一直低于 40%。^③

粮食和食品管制的成功，使胡佛在政界和公众中赢得了巨大的声誉。

^② Edward Robb Ellis, *Echoes of Distant Thunder: Life in the United States, 1914-1918*. New York. 1975. P. 400.

^① Hoover, *The Memoirs of Herbert Hoover*. P. 250.

^② Paul Studenski & Herman Krooss, *Financial History of the United States*. New York. 1963. P. 301.

^③ Soule, *Prosperity Decade*. P. 28.

三、战后的“恢复常态”政策

1918 年 11 月 11 日，德军统帅部代表在巴黎东北部康边森林协约国联军总司令、法军元帅福熙的行军列车上于停战协定上签字，第一次世界大战宣告结束。停战协定的签订，使美国的战时经济政策和经济统制发生了急剧的变化。

战时经济管制的放弃

停战协定签订后两天，战时工业委员会就废除了物价管制；一个月后，又停止了优先调拨令的发布。陆军部尚未完成的价值 40 亿美元的合同在 4 个星期内被取消了一半以上。1918 年 12 月初，国会指示美国住宅公司停止尚未完成的一切建筑项目。到 1918 年末，联邦的大部分战时管制机构均已停止履行其职能，这些管制机构的头头们和工作人员纷纷锁上了办公室大门，从首都华盛顿飞往佛罗里达去度假。

由于威尔逊本人及其政府此时正忙于“缔造和平”和建立国际联盟，无暇顾及国内的经济，更没有提出一个战后经济复兴计划，只是取消了对经济的战时管制，因此，美国战后的经济运行几乎从一开始就自动地恢复了自由放任的方式，1918 年末，当有人邀请威尔逊总统到即将在大西洋城召开的美国工业复兴会议上去作报告时，威尔逊坦率地答复说：“你可以相信，如果我知道要带什么信息，我是会把它带到大西洋城的会议上去的。但是，坦率他讲，我并不知道。”^①

战后，军队的复员和复员士兵的工作安排是政府的一项当务之急，然而，甚至在这项重要而又繁重的工作上，威尔逊政府也没有什么计划。停战协定一签字，陆军部几乎是立即就复员了 60 万士兵，到 1919 年 4 月，又复员了近 200 万人。陆军部大规模的复员措施只考虑到了减轻本身的财政负担和士兵及其家属强烈要求复员的感情，却显然没有考虑到复员士兵的就业问题。由于联邦政府也没有安置复员人员的计划，为复员士兵寻找就业机会的任务就落到了战时建立的美国就业服务局的头上。但是，正当该局每周都要接收 15 万复员人员的关键时刻，国会却于 1919 年 1 月把拨给该局的经费削减了 80%，致使该局只能将散布在全国的办事机构从 750 个裁减为 490 个。为了维持运转，该局只得向私人基金会呼吁募捐，并与红十字会和基督教青年会的地方机构及一些志愿团体协作。尽管半年后国会又为该局增拨了一点款项，但也仅够其维持到当年 10 月而已。^②此后，复员军人的就业问题被移交给了一个非官方的士兵就业应急委员会。所幸的是，此时的美国经济尚在战时繁荣的滞后效应中，私人工商业正准备在摆脱了政府的战时管制后大干一场，以大发其财，因此对劳动力有一定的需求。这样，才没有因为大规模的军队复员而造成严重的失业危机。不过，根据后来的估计（因没有当时的统计资料），到 1919 年 2 月时，美国全国的失业人已达 300 万。^③

威尔逊政府曾考虑用联邦公共工程计划来刺激就业，并在 1919 年 3 月召开了一个各州州长和市长联席会议。会上，威尔逊要求各州和地方政府增加和扩大各自的建筑项目。当各州要求联邦为此提供一些资金时，国会却拒绝拨款。于是，各州和地方政府也就不去理会总统的上述呼吁了。联邦劳工部的公共工程处配合威尔逊的呼吁，发起了一个“建筑你自己的住宅”的宣传运动，士兵就业应急委员会也发起了一个“装扮住宅”运动，敦促人们修缮自己的房屋，可结果却是 1919 年建筑投资指数仍比战前 1910—1913 年的指数低 11%。政府在刺激就业方面的努力根本没有起什么作用。

^① Harold U. Faulkner, American Economic History, New York, 1960, P.603.

^② Soule, Prosperity Decade, P.82.

^③ Soule, Prosperity Decade, P.83.

战后，联邦政府和国会不仅大量地撤回干预经济的资金，而且对企业的活动也放松了管制。不过，在放松管制方面，联邦司法部门甚至比行政和立法部门走得更远。

1920 年，美国钢铁公司下属的格拉兹公司要求客户在购买其钢材时必须同时购买一定比例的包装棉布，并且只能从该公司购买这种包装布。联邦贸易委员会认定格拉兹公司这种商业行为违反了《联邦贸易委员会法》第五款，属于“不公平的竞争方式”，为此发出了停止这种贸易作法的中止令。根据《联邦贸易委员会法》，该委员会的中止令只有得到联邦巡回法院以上的司法部门的裁决支持后，方能强制执行。因此，联邦贸易委员会向联邦最高法院提出了强制执行中止令的申请。最高法院非但驳回了此项申请，而且在判决书中竟然称：“‘不公平的竞争方式’一词在法律文本上没有定义，它的确切含义有待讨论。最终决定这个词在法律方面的含义的，是法庭，而不是联邦贸易委员会。迄今为止，贸易实践从未因其具有欺骗、不良信念、欺诈、压制的特征而被看作是反对良好道德的行为，也从未因其具有不正当地阻碍竞争、创造垄断的倾向而被看作是反对公共政策的行为，因此这个词显然不适用于此类贸易实践。这项法律（指《联邦贸易委员会法》——作者注）肯定不想束缚贸易中正直的反对方们所普遍理解和履行的自由和公平竞争。”^①判决的结果无疑是对联邦贸易委员会的沉重打击。此后，在整个 20 年代期间，尽管该委员会仍在不断地与“不公平竞争方式”作斗争，并成功地制止了一些联合抵制、商业贿赂等不法行为，但最高司法部门加在它身上的限制却一直未能祛除，直到 1938 年的《惠勒—利修正案》通过为止。

1920 年最高法院对“台众国诉美国钢铁公司案”的判决也是颇具当时时代特征的一个典型。美国钢铁公司 1901 年建立时，就控制了全国钢铁生产能力的 60% 以上。在其发展初期，它不断地兼并竞争对手。后来，也许是顾忌反托拉斯法的起诉，它把初期的扩张政策转变为以其权力的保护伞来“庇护”竞争对手的政策，与竞争对手达成协议或谅解来限制钢铁价格竞争。从 1907 年起，该公司董事长艾尔伯特·加里实行一种“午餐会”制度，不断邀请全国钢铁业巨头共进午餐，商讨稳定钢铁业的对策。尽管从 1911 年起，“加里午餐会”被取消了，美国钢铁公司在全国钢铁业生产中所占份额也降至 50%，但该公司对全国钢铁价格的控制却依然存在。在全国钢铁业中广泛实行的一种以“匹兹堡加价”为基点的报价制度即是该公司对钢铁价格进行控制的结果。到 1920 年时，这种价格控制已持续了 15 年之久。正因为如此，联邦司法部反托拉斯局根据反托拉斯法于 1911 年提出起诉，要求解散美国钢铁公司，将其分散为以原有各企业和厂商为单位的众多企业组织。然而，到了 1920 年，最高法院却以 4 票对 3 票的判决驳回联邦政府的上述要求。大法官约瑟夫·麦肯纳在代表多数驳回意见的判决书中，承认美国钢铁公司的发起人确有垄断钢铁业的打算，但却认为在 1911 年本案立案前，他们就放弃了这种努力。他坚持说，尽管反托拉斯法谴责任何“垄断企图”，但它却是用来指导“反对垄断”的，“不是反对企图垄断的期望，而是反对垄断的实现”。他认为，由于美国钢铁公司没有以不公平方式来压迫独立经营者，没有明显的固定价格协议，况且“加里午餐会”早已在 1911 年被放弃，因此，竞争并未受到非法的限制。联邦政府的起诉书中提出了一个论点，即美国钢铁公司

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P.509.

占有如此大的市场份额，以至构成了一种内在的垄断并限制了竞争。针对这个论点，麦肯纳在判决书中指出：“法律并不认为仅仅由于规模大就犯法，也不认为一种没有行使的权力因其存在就犯法。它……要求公开的行动，并且依赖于对这些（违法）行动的禁令，以及约束和惩罚这些行动的权力。它并不强迫获得竞争，也不要求所有竞争都成为可能。”^①这样，在战后自由放任思想回潮的国内大环境下，最高法院便为企业联合与兼并的新高潮的到来洞开了法律大门。最高法院中对这项判决持异议的大法官们认为，允许美国钢铁公司保留下来“实际上就是用司法判决废除了谢尔曼法”，在他们看来，控制钢铁业的权力本身（且不说这种权力的滥用），就是违法的明证。^②

^① Fainsod et al., Government and the American Economy, P.463.

铁路归还私人

战时的《铁路管理法》规定了联邦政府须在战争结束后的 21 个月内将铁路归还原主，因此，停战协定签订后，威尔逊政府面临的一个重要任务便是战后铁路的处置问题。战时，铁路在联邦政府的管理下，作为一个统一的一体化系统运行，获得了相当大的成功：它不仅保证了铁路系统成功地应付了战时突然剧增的运输需求，而且使铁路员工可以享受由国家规定的工作条件和工资标准；铁路工会的力量也由于政府鼓励工人加入工会组织而大大增强；使用铁路的货主则发现政府的管制使得铁路的运货效率和速度都提高了；私人铁路管理人员在联邦铁路管理局的统一领导下，承担起了战时铁路一体化系统的具体经营和管理，这种经历使他们在考虑铁路运输问题时可能突破原有的只站在各自公司立场上的局限，从而也使他们对联邦的管制权力机构有了新的理解和认识。所有这些战时联邦管制铁路的遗产都对战后的铁路处置产生了影响。

鉴于战时铁路管制的成功，铁路管理局长麦卡杜提出，将联邦对铁路的管理和经营再延长 5 年。这一建议遭到原私人铁路业主的激烈反对，他们不仅攻击战时的铁路管制“低效”、“可悲”，而且对管制期间政府鼓励工会的政策强烈不满，尽管他们在战时享受着政府发给的固定股息和债券利息，但他们总是觉得这些利息不足以补偿他们的损失；他们也总是抱怨政府在战时的经营中用坏了他们的铁路设备。因此，他们要求把铁路归还原主。

工会在管制期间尝到了甜头，担心铁路归还原主后他们的工作条件和工资状况将会恶化，因此强烈要求实现铁路的国有化。铁路员工兄弟会提出了一个由其律师格伦·普卢姆起草的计划。该计划要求将全国的铁路联合起来，统一由一个归国家所有的公司来拥有和经营；该公司由一个董事会来管理，其构成人员中，资方、政府和工人的代表各占 1/3；公司资本来源于各私人铁路公司的资本，在该公司成立后，即以自己发行的债券按照规定的价值换取和偿清原私人手中的铁路股票和债券；铁路运费仍由州际贸易委员会监督，并调整到允许该公司赢利 5% 的水平上；工会的存在和权利应受法律的保护；建立一个中立的协调机构来解决劳资双方在工资和工时等问题上的争端。^①铁路工会的这个“普卢姆计划”颇具些天才的思想，在当时也曾引起了一阵轰动。但它的精神与战后初期风行的“恢复常态”的思想格格不入，因此，在国会辩论铁路问题期间没有获得什么支持。

在要求将铁路归还私人的团体中，不论是铁路投资者本身，还是铁路经管人员，或是美国商会，都无法否认政府管制所带来的一些优势和益处，其中特别值得一提的是私人铁路投资者，尽管他们普遍对政府的管制不满，但对不必担风险而坐享有保证的股息和债券利息这种赚钱的方式还是颇有几分怀念。尤其是原来经营不善、处于财政困难中的那些私营铁路的投资者们，更希望能把这种方式保持下去。在政府接管铁路前，除了纽约中央铁路、宾夕法尼亚铁路、以及希尔铁路财团控制的北方太平洋和大北方铁路等经营有方。获利颇丰外，东部的纽黑文铁路、哈特福德铁路、甚至伊利铁路；西部的芝加哥铁路、密尔沃基铁路、圣保罗铁路和密苏里大太平洋铁路都处于财政困难之中。它们的投资者希望政府在归还铁路的同时，保持对铁路的控制，

^① Soule, Prosperity Decade, P, b

以保护他们的投资，同时，他们还赞成把铁路合并成几个较大的、实力较强的公司，一方面能使它们拥有的财政虚弱的公司通过与强大的公司的合并，增长其实力；另一方面，也能提高铁路运输的效率。在这些利益集团所提出的归还铁路的方案中，都不同程度地包含有由州际贸易委员会管制铁路证券的发行、监督铁路的合并和保证投资者有“公平的收益”等内容。

威尔逊总统在有关铁路战后处置的咨文中，提出了 3 种可能的处置方式：按照原有的方式发还给铁路所有者；完全由政府控制和拥有；按照新的情况发还，但加强政府的管理。根据当时的情况，他排除了第一种方式，明确指出：“我能够具有信心他说的一个结论就是，按照旧日的情况不加修整地发还，对于铁路所有者和国家都是有害的，这种情况就是一种不加以发展的抑制。”^①

国会对上述各种方案进行辩论后，于 1920 年 2 月 28 日通过了《运输法》，亦称《埃斯克-卡明斯法》，该法律解散了战时建立的铁路管理局，将铁路归还给原私人业主，但同时，也扩大了联邦贸易委员会对铁路的管理权。这项法律几乎考虑到了上述各种利益集团的要求，唯独拒绝了工会方面的“普卢姆计划”。1920 年《运输法》把州际贸易委员会的委员人数从 1917 年时的 9 人增加为 11 人，并授权该委员会确定最低和最高运费价格，“以便全部铁路公司处于诚实、有效和经济的管理之下，并按它们在运输服务业中拥有和使用的铁路财产的总值获得一份公平的收益”。州际贸易委员会受命确定铁路财产的总值和投资者“公平收益”的比例。国会明确规定，法律实施的头两年内，投资收益率应限制在 5.5%，州际贸易委员会有权另加 0.5% 以作为设备的改进费用。法律没有对投资收益作出担保，但这一规定显然使投资者感到满意。为了应付财力不佳的铁路公司的需要，该法律规定了投资收益的“征收”条款，即任何铁路公司的收益如超过其财产价值的 6%，超过部分将被平均分为两半，一半作为“储备基金”用来保持它自己财政状况的稳定，另一半则作为“铁路应急总基金”，由州际贸易委员会用来向财政状况不佳的公司贷款或出租设备。州际贸易委员会还授权拟定一个将全国铁路合并成个少于 20 等，不多于 35 条干线系统，并使每个系统中铁路的收益率相同的合并计划。铁路证券的发行、筹集来的资本的使用、铁路的运营，均由州际贸易委员会控制和监督；铁路的扩展、报废，新建筑的开工以及铁路的合并，均须该委员会的批准；不过，通过非铁路控股公司进行的合并却不在它的管辖范围之内。为了“使铁路运营从金融独裁中解放出来”，该委员会禁止连锁董事会的存在；铁路公司的经理人员或官员如从与其它铁路公司或银行的联营中获利，将被视为非法。为了防止罢工，该法律规定设立一些劳资协调机构，并建立了由资方、劳工和公众代表各 3 人组成的劳工管理局来调解劳资争端。^②

^① Faukner, American Economic History, Pp. 614—615.

^② Fainsod et al., government and the American economy. Pp. 269 — 270 ; Faulkner, American Economic History. Pp. 615—616.

“恢复常态”

1920 年大选中，共和党总统候选人沃伦·哈定以“恢复常态”的竞选口号赢得了 61% 的普选票和 404 张选举人票，以绝对优势战胜了民主党总统候选人詹姆斯·考克斯，当选为美国第 29 任总统。竞选期间，哈定的竞选总部为其选定的两个口号是“首先考虑美国”和“哈定与恢复常态”，并把这两个口号印在该总部使用的信笺上端。^①这两个口号中，前者是针对威尔逊政府的国际联盟政策；后者则表明哈定的国内经济纲领，哈定本人于 1920 年 5 月在波士顿住宅市场俱乐部发表的演说中概括了自己的国内政纲，他称：“美国现在所需要的不是英雄史诗。而是愈合伤口；不是万灵药物，而是正常状态；不是革命，而是恢复；……不是外科手术，而是平静安详。”很快，“正常状态”一词经新闻媒介的传播便家喻户晓了，人们对它的含义也产生了各种不同的理解。两个月后，哈定自己不得不在《纽约时报》上对这个词的定义作出解释，他说：“所谓‘正常状态’，我指的不是旧秩序，而是事物的一种有规律的稳定的秩序。我指的是正常的秩序，不过度的自然的方式。我不认为旧秩序能够或应该恢复，但是，我们必须要有正常秩序，或者如我所说的‘正常状态’。”^②尽管对这个词的拼写和精确定义在舆论界和知识界中仍有疑问，但它的基本含义却是清楚的，它所表达的观点的确反映了当时在企业界和公众中普遍存在着的一种强烈愿望。尽管哈定本人否认“正常状态”就是旧秩序，但要恢复和平的正常的的生活秩序，除了恢复战前已有的社会生活秩序外，难道还有什么别的方案吗？而要恢复战前的社会生活秩序，在经济生活中，则意味着恢复战前的自由放任状态。哈定本人就曾直言不讳地声称：“这个国家需要的是：在企业中少一点政府；在政府中多一点企业。”^③事实上，哈定政府以及柯立芝、胡佛等战后历届共和党政府正是执行了这样一种自由放任的经济政策。

哈定上台后，使企业界感到欢心的第一项重大措施便是任命当时美国最大的亿万富翁之一、安德鲁·梅隆担任联邦财政部长。梅隆在经济问题上的保守观点是公认的，被认为是最顽固的保守派。然而，就是这样一个保守的亿万富翁，竟在哈定、柯立芝和胡佛三届政府中连任财政部长达 12 年之久，直到三十年代经济大危机把他推下台为止，梅隆所信奉的观点是：对企业有利的事情对国家也有利。他所执行的政策是，尽可能地降低税收、特别是降低高收入者的税收；同时保持预算盈余并偿还国债。在梅隆的政策指导下，财政部不断地要求国会修改税收法以降低税收，而国会也几乎每二年就要制定新税法来满足政府的（其实是梅隆为代表的企业界的）这一要求。最能体现联邦财政部的这一要求、也最使梅隆感到满意的是 1926 年税收法。这项法律几乎全盘接受了财政部的建议，将勤劳所得税优惠的税基提高到 2 万美元，税率降低 25%；公司股本税被废除；对 10 万美元以上的遗产征收的遗产税，其税率降低至不超过 20%，并且这一条款有追溯效力，即是说，以前按较高税率征收的遗产税，将按现行 20% 的税率重新审核，多征部分将退还

^① Murray, The Harding Era.P.27.

^② Murray, The Harding era.P.70.

^③ J.Joseph Muthmacher&WarrenI.Susman ed.,Herbert Hoover and the Crisis of American Capitalism. Massa.1973.P.ix.

给纳税人。仅是根据这一追溯条款，财政部就将 2.5 亿美元的国家收入重新发还给了 20 个遗产大户。石油和天然气公司被允许“消耗”其总收入的 27.5 %作为自然损耗而免征所得税。考虑到梅隆本人在石油业中的经营，人们很难说这不是在利用手中的权力对国家巧取豪夺，难怪这一税收法被人们看作是“富人的税收法案”。^①

在战后“恢复常态”的呼声中，国会于 1920 年 6 月 25 日通过了《商船法》（亦称《琼斯法》）。这项法律的目的是要解决战后遗留下来的由紧急船队公司建造、政府拥有的大量海运商船的问题。根据该法规定，船舶委员会由 5 人扩大到 7 人，但其主要任务已经不是造船，而是要想方设法尽快地把政府拥有的商船出售给私人公司；如果卖不出去，则可以租给私人公司，或者由该委员会自己经营。为了援助私人船运事业，该法还规定，政府在 5 年的时间内每年向私人造船业贷款 2500 万美元，其款项则来自于出售政府船只的收入；同时，按一定数额减免私人船运公司的超额利润税。^①哈定上台后，船舶委员会加快了售船的步伐。政府拥有的这些商船大部分都是紧急船队公司在停战协定签字后造出来的，因此可以说是新船，但是却被船舶委员会当作废钢铁出售，每吨的售价仅 17 或 18 美元，远远低于其成本价，据统计，从 1921 至 1928 年，船舶委员会按此价出售了 1164 艘商船，使得原来价值 5.16 亿美元的这些商船只卖得 0.41 亿美元。^②由于政府拥有的绝大部分商船被出租或出售，使得政府占据商船总吨位中大部分份额的局面不复存在，政府由此退出了原来由它所控制的航运业。

^① Myers, A Financial History of the United States. P.308.

^① Murray, The Harding Era. p.281; Fauikner, American Economic History. p. 542.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. p.

企业联合与兼并的再起

在联邦政府大力扶植工商业的政策引导下,美国的工商业在经历了战后短暂的 1921 年危机后,开始进入 20 年代的繁荣时期,企业的联合与兼并运动也迎来了它在美国经济发展史上的第二个高潮。在整个 20 年代,企业兼并的势头甚至比 1897—1904 年的第一个企业兼并高潮来得还猛,涉及的范围也更广;钢铁业、机器制造业、化学工业、汽车业、食品业、电影业、银行业、公用事业、商品零售业等重要的工商业部门均卷入其中。据资料统计,制造业与采矿业中的企业合并从 1919 年的 89 起猛增到 1928 年的 221 起,同期被兼并或合并的工厂从 438 家增加到 1038 家。由于合并和兼并,这两个工业部门中在 1919 年至 1930 年间有 8000 多家企业消失了。在公用事业部门,控股公司迅速发展,根据联邦贸易委员会一项报告提供的数字,1915 年时,16 家最大的公用事业集团控制着全国发电量的 22.8%;到 1925 年时,16 家最大的财团(包括 11 家控股公司和 5 个独立经营财团)控制的全国电力贸易量(包括发电、输变电设备)增加到 53%,进入 1928 年以前,有近 5000 家公用事业公司被合并或兼并。到 1930 年,10 家最大的控股公司控制了全国电力生产的 72%。在铁路部门,控股公司的形式也有较大发展。1930 年时,美国铁路里程的 20%已落入控股公司的控制之下。在商品零售业方面,连锁商店的形式出现并迅速普及开来。独立经营的商店为了应付激烈的竞争和大商店的压迫,自愿或被迫组织起来,形成连锁商店,这种连锁店的形式在副食品、茶叶、烟草、成药等销售行业中尤其引人注目。到 1929 年时,连锁店在全国各种主要商品销售中的比例为,食品 27%、药品 19%、烟草制品 30%、服装 27%、日用品 26%,连锁店的规模也在迅速扩大,如大西洋和太平洋茶叶公司在 1922 年时已拥有 5000 家商店,到 1928 年时,增加为 17500 家商店,年营业额高达 7.5 亿美元。^①

这些公司所控制的财产随着公司规模扩大而迅速增长。据研究当时经济状况的两位经济学家估计,1929 年末,200 家最大的企业公司拥有的财产占美国全部企业公司财产的一半、全部企业财产(包括非公司化的企业)的 38%、全国财富的 20%,如照这种速度发展,到 1950 年时,它们将拥有全部公司财产的 80%、全国财富的 50%!^②企业联合与兼并的形式多采用控股公司的形式,这是 20 年代企业联合与兼并高潮与第一个企业联合与兼并高潮的突出的不同之处。它意味着企业(工厂)本身的规模没有扩大,但越来越多的企业的所有权和控制权却集中于一个共同的上层控股公司手中。后来的研究发现,1929 年初美国最大的 97 家工业公司中,有 21 家是纯粹的控股公司,5 家主要从事控股的母亲公司,8 家同时从事控股和生产的母亲公司,59 家主要从事生产、同时也进行控股的母亲公司,仅有 4 家是严格意义上的生产公司。^③在美国当时的经济体制和运行规则下,采用控股公司的形式,表明公司的发起人建立控股公司的目的不是在于、或者说主要不是在于提高生产和经营效率,而是在于获取由创立控股公司这一形式所带来的财政收益。因为公司的发起人尽量利用每一个控股公司的创立或每一次企业的联合来发行

^① Soule, Prosperity Decade. Pp.141—142; Faulener, American Economic History. Pp.609—611.

^② Adolph Berle & Gardiner C. Means, The Modern Corporation and Private Property. New York. 1933. P. 40.

^③ Soule, Prosperity Decade. Pp.152-153.

新的股票。例如，一家银行以 1.46 亿美元购买了道奇兄弟汽车公司后，立即以为新公司筹资为由，公开发售出债券、优先股及无表决权的 A 级普通股票共 1.6 亿美元，不仅转手赚取了 1400 万美元，而且还通过持有不供发售的 50 万股无面值 B 级股票保持着对该公司的全部控制权。

企业联合与兼并之风也影响到了银行。1921 年，美国银行总数为 30812 家，通过合并，再加上一些银行的破产，到 1929 年时，缩减为 25330 家。^③最大的合并发生在大通银行与公平信托公司之间。进入 20 世纪以来，大通银行已经兼并了 20 多家银行，而公平信托公司也兼并过 13 家银行。两家银行 1929 年的合并行动使得“大通”成为当时世界上最大的一家银行。

对于 20 世纪 20 年代的企业联合与兼并，联邦最高法院已经通过“美国钢铁公司案”的判决表明了当时司法部门的支持态度，联邦政府也通过对联邦贸易委员会的换班及推动同业公会的建立，为企业的联合与兼并推波助澜。

联邦贸易委员会从 1915 年开始运转。战争期间，应各战时管制机构的请求，它曾对钢铁、煤炭、肉类加工等部门中的成本、价格，利润进行过大量调查，并且处理过一些关于“不公平竞争”的诉讼。1915 至 1928 年间，它受理过 4830 件有关“不公平竞争”的案件，但提交到法庭的仅有 1749 件。法庭则驳回了其中的 546 件，仅批准了 857 个联邦贸易委员会发布的关于不公平竞争行为的中止令，其余的则以警告了事。^①尽管有法庭方面的阻挠，应该说，联邦贸易委员会在制止不公平竞争、联合拒购、商业贿赂、甚至垄断阴谋等方面还是发挥了一些作用的。哈定政府上台后，尽管没有立即撤换联邦贸易委员会的成员，但每当这些成员中有人任期届满或退休时，联邦政府便用以保守观点著称的人士去补缺。曾经指责联邦贸易委员会的调查是“煽动闹事和制造混乱”的印第安纳州联邦参议员詹姆斯·沃特森的朋友范·弗利特于 1922 年进入联邦贸易委员会成员班子；被人称为“以支持大企业、很少同情小企业著称”的木材公司律师 W.E. 汉弗莱于 1925 年被任命为该委员会成员。这样，持保守观点的人士在联邦贸易委员会的 5 名成员中占据了多数，该委员会的行为也由此发生了变化。

1924 年 10 月，在保守人士即将占据联邦贸易委员会成员的多数之前，该委员会曾向司法部长斯通报告说，它的一项调查显示，美国铝公司违犯了反托拉斯法，并践踏了某个联邦法院所作出的判决。斯通在审阅了报告后却答复说，这项调查是 1922 年以前进行的，超过了法律规定的 1 年的诉讼时效，而且指控的证据不足。联邦贸易委员会只得重新开始调查。后来，当斯通再次询问调查结果时，已经换了班的贸易委员会则报告说，没有美国铝公司的书面同意，它不能公布调查结果，因为该公司已经“自愿地”向调查人员提供了证据。此后，斯通进了联邦最高法院，此案便不了了之。尽管人们无法知道调查的最终结果，但有一件事情人们是清楚的，即财政部长梅隆是美国铝公司的大老板之一。

同业公会是同行业中各公司的一种组织，起初兴盛于内战及上个世纪 70 年代和 80 年代，其目的在于控制市场。到上世纪末和本世纪初，由于联邦反托拉斯法和各州有关禁止公司间达成价格和产量协议等法律的颁布，同业公

^③ Soule, Prosperity Decade.Pp.152,153.

^① Soule, Prosperity Decade.P.135.

会渐呈衰势，而且活动的目标开始转向通过产品标准化、技术和管理的研究、以及为关税等问题进行院外游说来促进本行业的所谓“建设性的合作”。1911年联邦最高法院在“标准石油公司案”中确认了“合理原则”，这给了同业公会一个大发展的机会。1912年，芝加哥一个名叫阿瑟·埃迪的律师出版了一部著作《新竞争》，公开谴责反托拉斯法的拥护者是毫无助益的反动分子，要求废除反托拉斯法。他在书中写道：“竞争就是战争，而‘战争就是地狱’”，^①“‘商业就是竞争，这个旧口号正在让位于‘商业就是合作’这个新的口号。”^②他呼吁在同一工业部门中应该有系统地传播和交换有关生产、销售、成本、价格及发明的统计资料，以便使同业公会的成员公司能够得到更多的信息作为制定自己政策的基础。应该说，这项主张对于改进管理是有进步意义的，但它同时也可能消除竞争、甚至造成垄断。在20年代反托拉斯法尚不健全的情况下，尤其如此。然而，在哈定及柯立芝政府期间，担任商务部长的胡佛却大力支持并促进同业公会运动。从1921至1925年间，胡佛召开了200多次各行业的生产者、销售者、以及消费者（实际上消费者很少有代表参加）的会议，督促各同业公会成立。当最高法院1921年和1923年分别裁定美国木材制造商协会和亚麻子油生产者协会为限制生产和贸易的非法组织后，他又通过自己执掌的商务部来帮助各同业公会分析研究它们上报的统计资料，而后再将这些资料发还各同业公会参考，以制定包含有确定价格和产品产量等明显违反反托拉斯法规定的贸易协定。据统计，在胡佛和商务部的倡导和协助下，1927年以前，各同业公会拟定了243项这类协定。尽管司法部和联邦贸易委员会对这种作法提出批评，但哈定和柯立芝总统却支持胡佛。此后，联邦最高法院在1925年的“械木地板制造商协会诉联邦案”和“水泥制造商生产协会诉联邦案”中也改变了立场，转而支持同业公会。联邦政府的行动无疑使20年代企业的联合与兼并运动受到极大的鼓励。虽然同业公会在成立时都声称是为了改进管理和技术，但1941年美国国民经济临时委员会对同业公会的一项全面调查的结论却是：20年代后期成立同业公会的目的是为了缓和激烈的竞争。

在20年代企业联合与兼并的高潮中，美国的大企业开始了走出国门、与国外大企业联合建立国际卡特尔的重要步伐。尽管这类作法受到反托拉斯法的限制，但专利法所提供的合法垄断权及1918年4月10日国会通过的《韦布-波默林法》却鼓励了这种联合行动。这后一项法律为了促进美国的出口贸易，允许从事出口业务的公司免受反托拉斯法的约束，可以为促进其国外销售而实行联合。1922年，实际上拥有或租有美国全部硫磺矿藏的两家公司——得克萨斯海湾硫磺公司和弗利波特硫磺公司联合组建了硫磺出口公司。这家出口公司与控制着世界其它主要硫磺资源的一家意大利公司签订协定，瓜分了除意大利和北美以外的世界市场。1924年，购买了德国染料工艺专利的格拉塞利公司与德国拥有这项专利的厂家签订协议，于1925年组建通用染料公司，负责格拉塞利公司和德国公司在美代理机构的销售业务。后来，这些德国在美代理机构并入了法本化学公司，而格拉塞利公司的生产部门则被杜邦公司购得。这样，通过专利协议和一个共同的销售机构，美、德两家化学工业巨头便联合在一起了。1923年，美国两家耐火砖（镁砖）生产厂家与

^① Fainsod et al., Government and the American Economy.P.468.

^② Dethloff & Prsatari, American Business History.P.328.

欧洲的镁砖生产商签订了瓜分世界市场的协议，规定欧洲的公司北美除这两家美国公司外，不得向任何厂商和公司销售它们生产的任何镁砖及其它耐人材料。在整个 20 年代期间，美国的钛、锌、铜、铅、苏打粉等有色金属和化学工业，以及钢轨、电灯、电子管、火柴等制造业部门均有大公司参与国际卡特尔的组建和活动。

美国公司参与组建这类国际卡特尔，显然是看到了它对生产和市场的垄断所能带来的巨大商业利益。1928 年，通用电气公司通过与克虏伯公司达成的协议，获得了两家公司在美销售硬质合金碳化钨的定价权。这种硬质合金在军工生产中有着特殊的作用。协议签订后，通用电气公司在其属下成立了一个碳化钨公司负责这项销售业务。该公司立即就把原来已经居高不下的碳化钨价格从每磅 50 美元提高到每磅 453 美元！^① 公司与企业通过联合与兼并大获其利。

^① Soule, Prosperity Decade.P.145.

工会地位的衰落

在战后“恢复常态”的政策下，与公司和企业大发横财形成鲜明对照的是：工人生活水平停滞不前，工会政治地位每况愈下。20年代，由于联邦政府执行有利于企业的政策，美国工业经济经历了一个战后繁荣时期，虽然这种繁荣并没有惠及到所有工业部门。在此期间，工人的工资总水平虽然没有下降，甚至稍有增长，但与企业主的收入及国民经济的增长相比，却少得可怜。据资料统计，从1923年到1929年，年收入5000美元以下和1万美元以下者（工人大多属此列），工资收入仅增长了1%和3%，年收入25000美元以下的白领阶级，工资也仅增长了4%。然而，年收入50万美元和100万美元的富人，其收入却分别增长了27%和31%，同期的国民生产总值增长了23%。^①工人不仅收入大大低于企业主，而且还要不断地经受失业的威胁和打击。1921年经济危机期间，约有200万工人失业。一些失业者被奸商作为商品，象奴隶一样被推上所谓的“劳动力市场”上去公开拍卖。

为了改善自己的境况，工人们曾在1919年举行了多次罢工，但基本上均以失败告终。联邦各级法院不仅不断地对罢工发出禁令，而且最高法院在1921年对“杜普莱克斯印刷出版公司诉迪林案”的判决中，竟然宣布国际印刷技师协会为使一个印刷工厂工会化而采取的联合抵制行动违反了反托拉斯法。这项判决明显地违反了《克莱顿反托拉斯法》第六款中关于工会和农民组织及其活动不适用于反托拉斯法的规定。在联邦司法和行政部门这类行动的影响下，企业主壮起了胆子与工人抗衡。在联邦政府倡导和帮助下建立和发展起来的企业主组织——同业公会越来越多地采取行动来反击工人运动。他们组织起几百个“公司联盟”，联合对付工会。正是在这一时期，所谓的“自由雇佣企业”制度开始兴盛起来。根据雇主们的说法，“自由雇佣企业”可以雇用工会会员，也可以下雇用工会会员，并且不一定非要与工会进行集体合同的谈判。但事实上，这类企业从一开始就基本上拒绝雇用工会会员。因此它实质上是一种反工会的企业雇佣制度。其实，从以往的实践来看，很少有工会要求企业实行只雇用工会会员的政策，即便如此，工会仍然能够成功地与雇主进行集体合同的谈判。面对工人的集体谈判，雇主自然要做出比与工人进行个人雇用谈判时所能做出的更多的让步。然而，实行“自由雇佣企业”制度后，由于雇主通常拒绝雇用工会会员，事实上也就剥夺了工人进行集体合同谈判的权利，受雇的工人只能个人去面对雇主，所达成的雇用协议当然也就对雇主更为有利。

1921年1月21日，在芝加哥召开的各州制造商协会全国联合会的一次会议提出了所谓的“美国雇佣计划”，它宣布：工人们“只要愿意就有权工作，对于他们的意愿、以及雇员（这个词用的是单数，显然是指雇员个人——作者注）和雇主间达成的任何协议，不应受其它任何方面的干预和歧视”。这次会议还决定用“坚持自由雇佣企业制度”的方法来保卫这个所谓的“美国雇佣计划”。如果说这个“计划”在公开宣布时，遣辞上还躲躲闪闪的话，那么，印第安纳州制造商协会的一位代表在论及这个“计划”时所作的说明则明白无误了。他称：“在任何工厂中我们都不会雇用这样的人：即在雇用他时，他不签订包含有表达他不是或将不成为一个工人组织成员的条款在内的

^① Soule Prosperity Decade.Pp.318—319。

个人雇用合同。”^①

为了推进“自由雇佣企业”运动，以全国制造商协会、全国金属贸易协会等大型雇主组织为主，联合了全国的大公司、大企业，组成了“全国自由雇佣企业协会”，该协会得到各地方雇主组织的支持。到1920年末，“自由雇佣企业”运动已遍及全国44个州的大、中城市。由于受到联邦政府、司法部门以及企业主的联合压制，工会组织急剧衰落，工会会员从1920年的511万人下降到1923年的359万人，^②工会的力量和政治地位极度衰减。

^① Soule, Prosperity Decade.P.201.

^② Leo Wolman, The Growth of American Trade Unions,1880—1923. New York 1924.P.119.尽管各种统计资料有关工会会员的实际数字很不相同，但都一致地显示出第一次世界大战后 工会会员人数大幅度下降的趋势。

四、战时国家垄断资本主义分析

第一次世界大战期间，美国联邦政府为了支持战争，到 1918 年夏，在工业、农业、对外贸易等几乎所有的重要经济部门都建立起了统制机关，从而使美国经济进入了一种战时管制体制，形成了被一些经济学家称之为的“统制经济”。^③这种经济体制的实质，即是一种国家垄断资本主义，不过，它是一种战时的国家垄断资本主义。

战时国家垄断资本主义的实行，意在应付战争的需要和满足战争对经济的要求，而不是为了满足经济发展本身的需要和要求。尽管 20 世纪初期第一次企业联合与兼并的高潮已经显示：在大企业的垄断业已形成的时代，要想保持经济的正常运转，需要有国家对社会经济生活的干预，而且美国国会和联邦政府也已对经济发展的这一需要做出了一些回应，制定并实施了管制经济的反托拉斯法和《联邦贸易委员会法》等法律；但由此断定联邦政府已经认识到了干预对经济发展的重要性和必要性还为时尚早，事实上，即使是在战时中央管制体制的建立上，联邦政府的动作也是相当迟缓的。个中原因，除了立法程序的复杂及战争初期美国宣布中立外，主要是由于企业界、公众、甚至政府中的一些人对中央统制经济的恐惧感和不信任。

美国是个信奉“个人自由”的国家，人们一般认为，政府对经济的干预会造成对私人企业和经济发展的阻碍。正因为如此，在“合众国第一银行”和“合众国第二银行”问题上所引发的政治争论及两个银行的短命也就不足为奇了。早期发展起来的企业，包括铁路、石油、采矿、木材、甚至加工工业，都不同程度地得到了各级政府的资助（包括联邦赠地），以至美国某些经济学家和经济史学家认为，在美国根本就不存在“放任主义”。当这些企业发展起来后，都竭力自我标榜是依靠自己的力量获得成功的，并大力宣扬不受政府管制和干预、任由企业自由发展的放任主义神话。它们害怕国家的干预会阻碍它们赚取巨额利润，“狂热地斥责对社会生产过程的任何一种自觉的社会统制和管理，说它侵犯了资本家个人的不可侵犯的财产权、自由权和自决的‘创造性’”。^①在自由资本主义经济发展时期，不断取得成功的企业和企业家的这种宣传颇具蛊惑力，使得公众也不得不受其感染。

当第一次世界大战来临时，美国并未从这种蛊惑人心的宣传中解脱出来。欧战进行了近两年，美国国会才通过《国防法》，开始进行工业动员。到 1918 年 3 月，即战争结束前 8 个月，美国方建立起有效的工业控制。到 1918 年夏，战时经济管制体制才算基本建成。此时距战争结束仅有 3、4 个月的时间。战时经济管制体制的建立，并不能说明联邦政府认识到了国家干预对经济发展的重要，因为这种体制尽管是一种国家垄断资本主义体制，但其目的只是在于应付战争。然而，战时动员的缓慢、战时经济管制体制建立的迟缓，却充分表明联邦政府并未认识到国家干预对经济发展的必要性。威尔逊总统在对各管制机构的建立所作的说明中，总不忘告诉国会和公众，这是一项战时措施（如在建立粮食管理局的声明中，表示该局“只有在战争进行期间才延续”^②），在联邦接管铁路运营的法令中，甚至规定了战后归还铁

^③ Hughes, American Economic History, P.413.

^① 马克思：《资本论》，第一卷。人民出版社。1963 年版。第 379 页。

^② Hoover, The Memoirs of Herbert Hoover, P.252.

路给私人的时间表；统管全国工业生产和资源的战时工业委员会也不过是根据总统的行政命令，而不是根据国会立法建立的。这种方式本身就规定了战时工业委员会的暂时性。可见，此时的联邦政府根本没有在平时时期管制和干预经济的想法和计划。

企业在战争期间接受联邦政府的管制仅仅是把它作为一项迫不得已的战时措施来对待的。在管制期间，企业千方百计与政府讨价还价，经常闹到战时工业委员会不得不威胁要接管或征用这些企业或行业的地步。铁路运输业为避免联邦政府的接管，曾“自发”组织起来，联合行动，以应付战争的需求；但由于各公司间的矛盾和利益冲突，终究还是以失败告终，被政府接管。这不仅说明大企业间联合应付紧急事件的艰难性，也说明企业确实在想方设法避免联邦统制。

公众也是把战时的联邦统制作为一种在紧急情况下不得已而为之的暂时措施来接受的。管制期间缺粮、缺肉、缺电、缺煤的状况绝对不会令他们满意。他们对战时联邦管制的态度在 1920 年大选中充分表现出来：当政治家们正在为拥护还是反对国际联盟而展开激烈舌战的时候，公众却把注意力转向了柴米油盐，他们把选票投给了要改变战时国家垄断资本主义体制、发誓“恢复常态”的哈定。

当第一次世界大战结束时，成功地指导了战时工业委员会的巴鲁克认为，美国再也经不起工业毫无准备地进入战争的状况了，因此他郑重地建议联邦政府应该设立一个高级文职机构来计划未来的动员问题。^①然而，在战后“恢复常态”的气候下，他的建议被当成了耳旁风。鉴于粮食管理局在战时管制上的成功，也有人建议这个机构应该继续保留到战后，但却被身为粮食管理局长的胡佛本人拒绝了。^②

哈定上台，连同后来柯立芝、胡佛的执政，这三届共和党政府当政期间，联邦政府的确在“恢复常态”上下了大气力，战时的经济体制有了明显的转变。从现象上看，“恢复常态”不过是战时的经济政策和措施由于战争的结束而取消了，仅此而已，合情合理。但从实质上看，它所表现出来的意义远比现象本身要深刻得多。它实际上取消了联邦战时对经济的各项干预和管制，从而剔除了美国经济中的大部分国家垄断资本主义成分，使得美国战时国家垄断资本主义经济基本退回到了战前经济自由放任的状态。这种状态，为经受了严厉的战时经济统制的企业创造了一种经战后短期调整便进入大发展的宽松环境，但它同时也给美国高度发展的垄断资本主义经济埋下了危险的祸根。

“恢复常态”得以顺利进展，说明国家垄断资本主义经济制度在美国经济体系中尚未成熟。尽管联邦政府在战争期间建立了战时国家垄断资本主义经济体制，但这种战争所要求的、而非经济发展本身所要求的国家垄断资本主义体制只是一种暂时的体制，它不可能稳固、长久，一旦战争结束，它必然会随之结束。

然而，必须指出的是，历史毕竟不会完全按照企业主及其代理人的愿望“恢复常态”。尽管恢复常态顺利进行，战后的美国经济退回到自由放任的轨道上，但却在不少地方留下了明显的战时国家干预和管制的痕迹。这些痕

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P.827.

^② Soule, Prosperity Decade. P.28.

迹虽比战争年代的管制明显地弱，但却比战前要强。对威尔逊政府的战时经济政策持强烈批评态度的保守经济学家默里·罗思已德曾写道：这种“战时集体主义”经济是“一种基本上由大企业利益集团借助中央政府的手段来管理的总体计划经济，它成了20世纪剩余时间里国家法人资本主义的样板、先例和启示。”^①的确，第一次世界大战期间的经济统制给美国经济刻下了自己的印痕，也为后来的联邦政府留下了一笔遗产。

1920年的《运输法》虽然把铁路归还给了私人企业主，但同时也把确定最低和最高运费、管理铁路公司股票发行及运营等比战前更多的权力授予了州际贸易委员会。然而，更有意义的遗产是来自于思想观念方面。公众接受战时管制以及联邦战时管制体制的运行成功，表明公众接受了在紧急时期必须要由政府、而不是企业来实施领导、甚至计划的观念。尽管由于各种原因，人们可能不满或抱怨政府，但要想使国家和社会保持秩序，不发生混乱，还非有联邦政府这个权威不可。因为在紧急时期，是联邦政府，而不是企业担当起了领导国家和社会的重任。在紧急时期以建立国有企业的方式来应付经济需求这方面，联邦政府也做了实验，建立了紧急船队公司、美国谷物公司等企业，并且运行得相当成功；公众似乎也认可了这一作法。人们在观念上的这些突破和变化对于自由放任的信条构成了潜在的威胁。

实际上，尽管战后的联邦政府花了大气力来“恢复常态”，但它们仍然在一些方面被迫承袭战时的作法。在战后持续的农业萧条中，哈定于1921年8月签署了《紧急农业贷款法》，恢复了1918年4月成立的战时金融公司的活动，授权该公司向处于困境中的农场主合作团体和农村银行提供贷款，到1923年初，即在该公司恢复活动不到1年半的时间内，它已放出4.2亿美元的贷款，^②远比它在战争时期（贷出0.68亿美元）活跃得多。1923年3月，国会又通过了《农业信贷法》，建立了一个由12家中介信贷银行组成的系统，在联邦农业信贷委员会的监督下，与当时业已存在的联邦土地银行共同行动，负责向处于萧条中的农业部门和农场主贷款，该法律授权联邦储备系统发放更多的自由信贷，同时再次扩大了战时金融公司的农业信贷职能。1929年6月，胡佛政府颁布了《农产品销售法》，建立起一个有5亿美元基金的联邦农业委员会，帮助建立和援助农场主合作组织，并为农产品的销售提供货栈、仓库和票据交换场所等便利，事实表明，在经历了联邦的战时统制后，要完全彻底地“恢复常态”已是不可能的了。这一事实已经暗含了垄断资本主义经济发展对国家干预的要求。

第一次世界大战期间战时国家垄断资本主义体制的建立和战后“恢复常态”政策的实施，这一历史过程说明，国家垄断资本主义经济制度已经开始在美国社会中孕育，但显然尚未成熟。由于战争环境的需要，它以战时经济的形式问世，但随着战争的结束，这个早产的畸型儿便夭折了。从这当中，人们能够清楚地看到，一种经济制度的建立，只能是经济本身发展的产物。只有当经济发展到一定的程度，才能呼唤出与之相适应的经济制度。

^① Ronald Radosh&Murray Rothbard, A New History of the Leviathan. New York. 1972. P.66.

^② Murray, The Harking Era. P.210.

第四章一九二九年经济大危机期间的国家干预

1929 年秋，美国爆发了迄今为止经济发展史上最严重的经济危机。这场危机迅速向外蔓延，形成了整个资本主义发展史上持续时间最长、波及范围最广、经济损失最重、影响程度最深的三十年代经济大危机。在美国经济大危机的严重时刻，胡佛政府采取了一些干预措施，但却以彻底失败而告终。这一失败绝不仅仅是胡佛个人的失败。胡佛干预经济的失败，正如他采取干预经济的政策一样，都标志了统治美国经济百年之久的放任主义的失败。

一、三十年代美国的经济大危机

1929 年 10 月末,从股票市场价格狂泄开始,美国经济进入了“三十年代大危机”,大批企业破产,银行倒闭,工业生产持续 3 年下降。到 1932 年,全国工业生产指数比危机前的 1929 年下降了 47.3%,如果拿危机中全国工业生产的最低点(1932 年 7 月)与危机前的最高点(1929 年 5 月)相比,工业生产则下降了 55.6%。重工业部门生产下降的幅度尤为惊人,其中钢铁生产下降近 80%,汽车业下降 95%。破产的企业达 13 万多家。国民生产总值从 1929 年的 1038 亿美元下降至 1933 年的 558 亿美元,同期的国民收入从 874 亿美元降至 396 亿美元,降幅达 54.7%。农产品批发价格指数(1926 年为 100)从 1929 年的 104.9 下降到 1932 年的 48.2,降幅为 54%。必须指出的是,在整个 20 年代,美国农业一直处于慢性危机的境地,如果拿 1932 年的数字与未进入农业危机的 1919 年农产品批发价格指数 157.6 相比,那么降幅则达到 69.4%。1933 年全国全失业人口 1280 万人,占当时美国劳动力总人口的 24.8%。^①工业建筑投资在危机的头 3 年中从 9.49 亿美元降为 0.74 亿美元。炼钢工业开工率到 1932 年夏只占生产能力的 12%。钢铁业中的“巨人”——美国钢铁公司雇用的全时制工人从 1929 年 22.5 万人下降到 1933 年 4 月 1 日时的 0 人,而 1933 年雇用的部分时间工作的工人仅及 1929 年全时制工人的一半。^②

到 1932—1933 年间,生产下降达到谷底。此后美国经济进入长时间的“特种萧条”时期,直到 1941 年,美国国民生产总值才超过危机前的 1929 年。这就是说,在整个 30 年代期间,美国经济一直没有摆脱危机。因此,美国经济学家称 30 年代为“危机的十年”或“萧条的十年”。^③

^① Economic Statistics Bureau of Washington,D.C.,The Handbook of Basic Economic Statistics.Vol. 5.N0.
4.Washington,D.C. 1951.

^② William E. Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932—1940. New York. 1963. Pp.1, 19.

^③ 由亨利·戴维·哈罗德·福克纳等人主编的《美国经济史》第 9 卷书名即为《萧条的十年》(布罗德斯·米切尔著)。此外,米尔顿·弗雷德曼、查尔斯·金德尔伯格、阿尔文·汉森等大批经济学家均持此观点。可以说,经济学家在这上面没有什么争论。

经济大危机的原因

从美国经济发展史来看，自 1790 年以来，美国经历过数十次经济危机。到 1929 年以前，持续时间超过 5 年的危机仅有两次，即 1840 年危机和 1873 年危机，两次危机均持续 7 年。1840 年危机的深重程度甚于 1873 年危机，使生产收缩了 20% 多。但比起“三十年代大危机”来，它们又都是小巫见大巫了。三十年代大危机持续时间达 10 年之久，经济收缩高达 50%。究竟是什么原因使美国在 20 世纪 30 年代出现了如此巨大的动荡？这个问题历来使美国经济学家感到头痛。在半个多世纪的时间里，他们花费了巨大的精力来探讨这次大危机的原因，但正如莱维·巴特勒在 80 年代所承认的：“事实上，这场萧条乃至任何其他萧条的基本原因至今仍然困惑着专家们。”^①

在探讨三十年代经济大危机的原因时，西方经济学家虽然做出了不同的解释，但却几乎一致地否认它是资本主义经济制度的必然结果。萨缪尔森认为，大危机不过是一系列历史偶然事件的结果；^②弗雷德曼则断定：“那次经济大萧条像大多数其他严重失业时期一样，……不是由于私有制经济的任何固有的不稳定性而造成的”，“美国的经济大萧条远远不是私有企业制度固有的不稳定的象征。”^③其实，在认真地考察了三十年代经济大危机前美国的经济状况后，只要不带偏见，人们不难得出结论：这场危机是资本主义制度的基本矛盾之一、即生产资料的私人占有与生产的社会化之间矛盾运动的结果。

大危机爆发前，即二十年代美国经济“繁荣”期间的一个最引人注目的现象莫过于财富的集中了。根据官方统计，从 1924 至 1929 年，美国国民生产总值从 834 亿美元增加到 1038 亿美元，国民收入从 691 亿美元增加到 874 亿美元，分别增长 24.5% 和 26.5%，而同期美国工人和职员的工薪收入则从 441 亿美元增加到 508 亿美元，只增长 15.2%。^④美国的劳动生产率在 20 年代由于“泰勒制”和“福特制”的推广而有了迅速提高，结果却导致劳动力价值相对和绝对下降。在制造业中，工人每小时的工资在 1923 至 1929 年间增长了 8%，可每人每个工时的产量却增加了 32%；煤矿工人每个工时的产量增加了 4%，但每小时的工资却降低了 14%。^⑤工人创造的财富究竟跑到哪里去了？从官方的统计表中，我们发现 1924 至 1929 年公司完税后的纯利收入从 43 亿美元猛增到 84 亿美元，增长率竟高达 95.3%！^⑥这充分说明，在第一次世界大战后美国经济繁荣时期，资本家利用对生产资料的占有权，在 20 年代联邦政府实行的有利于高收入阶层的税收政策下，攫取了工人所创造财富中的绝大部分。因此，富人变得越来越富，财富日益集中于他们手中。到 1929 年时，占美国人口 5% 的最富有者的收入几乎占了全部个人收入的 1/3。^⑦甚至有的统计指出：1929 年时，占美国人口 1% 的最富有者手中持有

^① 莱维·巴特拉：《1990 年大萧条》。上海三联。1988 年版。第 9 页。

^② Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*. Calif. Ornia. 1973. Pp. 19—22.

^③ 米尔顿·弗雷德曼：《资本主义与自由》。商务印书馆。1986 年版。第 38，50 页。

^④ *The Handbook of Basic Economic Statistics*. Pp. 224, 230. 百分比 为作者根据上述数字计算得出。

^⑤ Soule, *Prosperity Decade*. Pp. 325-326.

^⑥ *The Handbook of Basic Economic Statistics*. P. 230.

^⑦ Goronwy Reeds, *The Great Slump*. London, 1970. P. 63.

的财富占了当时美国全部国民财富的 36.3%。^⑤这种状况使得美国经济的发展严重依赖于这些富人的消费和投资，而整个社会的购买力则相对急剧下降。当生产的增长与社会购买力下降之间的差距越拉越大时，经济危机的形势便形成了。

财富集聚于少数人和企业手中的状况所带来的后果是极其严重的。1929 年，美国企业手中握有的资金比实际扩大再生产所需的资金还要多。这从下面的官方统计数字中可以得到证明。整个 20 年代，美国全部工业的总开工率只有 70—80%，^①即便不计库存积压商品，工业生产能力也大大超过了当时的社会消费能力；此外，公司债券收益从 1923 至 1929 年间一直呈下降趋势，其中优等债券收益率下降 8%，一般债券收益率下降 19%，而具有签约价格买卖权的债券收益率则下降了 45%。^②公司债券收益下降的事实说明当时的投资是充分的，所缺乏的东西并非资金，而是可容纳丰富产品的市场。这种状况正是由于财富过分地集中于少数人和企业手中而造成的。

由于市场相对萎缩，许多生产部门都发出了“生产力过剩”的抱怨。支撑了 20 年代美国经济繁荣的工业三大支柱之一的建筑业最先呈现出衰退的征兆。在大多数工业部门投资额仍在增长的时期，住房建筑业的投资则从 1926 年起便逐年下降，到 1929 年时降至 37 亿美元，甚至低于建筑业投资开始上升前的 1923 年 38 亿美元的水平。^③住房建筑业投资的下降并非由于资金短缺，而是表现出房屋建筑已经走到了房屋需求的前面，因此，投向该部门的资金转向了其它能够获利更多的投资方向上去了。由于生产力“过剩”，当时美国富豪和企业手中集聚的巨额资金很少投入真正的工业生产，而是大部分转入了当时看来似乎能够迅速生利的行当——股票交易。

在考察 20 年代美国经济状况时，另一个引人注目的现象就是疯狂的股票投机生意。据有据可查的数字，仅在“纽约证券交易所”（不包括纽约的其它交易所）这一家交易所中登记上市的股票市价，1929 年 1 月 1 日时就达 674.72 亿美元，而 1925 年 1 月 1 日时，这个数字仅为 270.73 亿美元，1929 年 10 月 1 日，即股票市场崩溃前夕，这个数字又激增至 870.74 亿美元。该交易所上市股票的数量从 1925 年 1 月 1 日的 4.33 亿股增至 1929 年 1 月 1 日的 7.57 亿股；同年 10 月 1 日，又增至 10.48 亿股。每股的平均价格从 1925 年 1 月 1 日的 62.45 美元增至 1929 年 1 月 1 日的 89.09 美元；尽管 1929 年头 9 个月该交易所上市股票增加了近 3 亿股，但每股的平均价格仅从 89.09 美元降至 83.06 亿美元。^④许多公司是在发行新股票时才开始在该交易所登记，如果考虑到这个因素，那么上述股票平均价格的增幅远不止此。根据总的统计数字，从 1923 至 1929 年，股票平均价格上涨了 176%，其中公用事业公司的股票平均价格涨幅高达 217%，工业股票价格涨幅为 185%，参加交易的股票数量增加了 377%。^⑤

在生产力相对过剩的情况下，股票市场如此活跃，这种现象本身就是反

^⑤ 巴特拉：《1990 年大萧条》。第 95 页。

^① Fiite & Reese, An Economic History of the United States .P.537.

^② Soule Prosperity Decade,P. 322。

^③ Soule ,Prosperity Deecade .P.319.

^④ Soule, Prosperity Decade.P.295.

^⑤ Soule Prosperity Decade,Pp.327, 322.

常的。一般来说，股票市场具有双重作用：它既是投资的场所，也是投机的舞台。在正常情况下，工商企业通过股票市场和投资银行发行各种债券和股票，吸引游资；并把聚集起来的资金投向生产和扩大再生产领域，股票市场起着投资场所的作用。诚然，即使在这种正常情况下，也无法避免股票市场的投机作用，只不过是这种作用远小于投资的作甲而已。然而在非常情况下，例如社会生产力已相对过剩，工商业投资充分时，股票市场的这种活跃只能意味着投机的猖獗。因为生产部门已经资金过剩，通过股票市场聚集起来的资金不可能再投向生产。而资本的本性就是要生利，既然正常的生产渠道无法再为这些资本生利，那么它就要寻求非正常的渠道。

1929年初，美国全部工业股票的卖出价平均高于工业利润达16倍以上，而购买股票的保证金要求只有25%，这就为大规模的股票出售和购买创造了有利的条件。然而，如果仅有这些条件，还不足以形成股市的活跃，要想大规模购买股票，必须还要有资金。当时，购买股票的资金一般是通过短期拆借市场筹集的。拆借市场利率在1929年3月底时是12%，此后迅速上升为15%和17%，最后在6月前达到20%，^①这说明拆借市场异常活跃。它的资金来自何方呢？据当时的统计资料显示，拆借市场的资金大部分不是来自银行，而是来自企业的流动资金。^②这不仅从另一个方面证明了当时企业的投资充分、资金过剩，而且还向我们展示了这样一种怪现象：企业提供贷款，让别人借走这些贷款去购买企业自己不断发行的高价股票，以此赚取比通过生产所能够获得的更多的利润。这就是1929年美国经济生活中的一个重要的基本事实。于是，股票市场筹集的资本通过虚伪的生产投资形式重新回到了股票市场中，这种资本在股票市场中的再投入不断地重复，推动了股市的狂涨。因此，财富和资金集中于少数富豪和企业手中是造成股票市场大规模投机的直接原因之一。

此外，在证券交易中，股票市场的操纵活动和控股公司的畸型发展也对股市的狂涨起了推波助澜的作用。美国无线电设备公司在1929年3月份的5天中，通过操纵市场的办法，以高价售出新发行的187900张股票，然后又使这些股票的价格跌下来。仅这一次它们就从公众手中赚取了500万美元的巨款。在控股公司中，克利夫兰的范斯韦林根兄弟公司仅用了自己的50万美元，加上其他合伙人的另外50万美元，就控制了总长29431英里的8条一级铁路。除了最初的100万美元外，其余所需款项大部分来自他们创建的保险公司发行的新股票。这类控股公司的内部隶属关系极其复杂，有的多达十几级，很少有人能够理清。如芝加哥的萨缪尔·英萨尔中西部公用事业公司，资产12亿美元，子公司不少于111个。连当时美国著名的经济界人士、通用电气公司总经理欧文·扬格（即“扬格计划”的起草人。英萨尔是他的顾问）后来在国会作证时也承认：他本人，甚至英萨尔本人也搞不清楚他自己建立起来的这个公司的内部关系及其所属各子公司之间的连锁财务关系。^③

股票市场疯狂的投机活动造成了经济繁荣的假象，掩盖了已经临头的危机形势。通常，作为生产投资的股票，股息来源于生产和产品销售的利润。股票价格的涨落一般是取决于发行股票的公司的生产经营状况的好坏。因

^① Soule, Prosperity Decade. Pp.304-305.

^② Soule, Prosperity Decade. P.331.

^③ Soule, Prosperity DECADE, p.303.

此，股市的涨落作为经济运动的晴雨表可以反映出经济的盈缩。然而在 1929 年的美国，股票售价已经高出生产利润许多倍，股市的上扬和狂涨已经不可能是经济高速增长的反映了。如果仍然把它作为经济运动的晴雨表，就很容易被它的表象蒙蔽而得出经济繁荣的错误判断，从而造成经济战略上的全盘失误。难怪直到 1929 年春，股票市场崩溃前的大约 6 个月，以胡佛总统为首、包括联邦政府财政、运输、劳工、科技、教育等各部主要领导在内的一个委员会提交的一份题为《美国最近的经济变化》的报告中，开篇便自鸣得意地写道：“增长，而不是结构的变化，是理解我们近来经济发展的一把钥匙。”从 1922 年到 1929 年，美国经济“没有任何严重的周期性波动”，“我们已经成为在一种从未达到过的程度上生产出来的产品的消费者”。“我们的形势是幸运的，我们的势头是惊人的。”^①正是在这种错误判断的指导下，大危机爆发之初，联邦政府和工商业巨头多次宣称：国家经济是在“一个健康和繁荣的基础上”。^②对危机的全然无视和有意无意的掩盖使危机对人们的心理和国家的经济造成了更大的震动。

还应该特别指出的是，股票市场疯狂的投机活动也促使信贷过分膨胀，从而打乱了正常的经济秩序。经济发展的一十最重要的条件就是各环节、各部门的发展要协调、要平衡、要有秩序，这是由经济本身的内在规律所决定的。一旦经济秩序被打乱，经济各环节、各部门间失衡，危机便成为可能。而当生产与消费这两个经济发展中最重要的因素间的平衡被打破，生产的增长大大快于消费的增长时，经济危机便到来了。1929 年的美国由于资本主义经济制度本身的原因，导致危机的这些因素和条件都已具备。因此，当股票市场发生动荡时，已经成型的危机终于如洪水猛兽一般，突如其来地出现在人们面前，并迅速地向着从未有过的深度和广度蔓延开来。

^① Conference of Unemployment, Recent Economic Changes in the United States, New York, 1929. Introduction Pp. 9, 17, 14, 22.

^② Robert McElvaine, The Great Depression: America, 1929-1941. New York, 1984. P. 66; Ralph F. Bedts, Recent American History: 1933 through World War II. vol. 1. Illinois, 1973. P. 8.

危机缘何持续十年？

三十年代美国经济大危机爆发的原因也许并不象学者们争论的那么复杂，真正复杂而“至今仍然困惑着专家们”的，实际上是这次危机持续的时间为什么这么长？危机程度为什么会发展得这么深？正如加尔布雷思所指出的：“首先是1929年经济活动为什么会下降的问题。其次是经济活动在开始下降以后，这一次为什么如此不幸，竟一再反复地下降，并在整整十年内始终处于低水平，这个问题则重要得多。”^①

在大危机发生的半个多世纪后我们回过头来考察它的时候，应该能够看得更加清楚了。可以说，三十年代美国经济大危机是在没有外力作用的条件下爆发的，而它的持续和深化，除了由它引发的世界性经济大萧条的反作用（如美国海外市场萎缩；一些国家采取的取消金本位或提高利率等反危机措施使得流入美国的黄金被截流或倒流等）外，基本上也是在没有外力作用的条件下发展的。这样，美国三十年代经济大危机持续深化的原因主要应该是在其国内，在其经济自身的发展之中，而不是象赫伯特·胡佛所顽固坚持的：“这场危机的主要因素现在是存在于美国之外。”^②

美国从19世纪70年代起，由于生产的发展造成了大规模的集中，进而在某些经济领域、某些部门或某些行业中形成了垄断。在此期间，国会虽然分别于1890年和1914年通过了两个著名的反托拉斯法，但经济发展的规律不以人们的意志为转移，到20世纪初，垄断还是成了美国经济生活中最重要的事实。美国的经济制度开始由自由资本主义转变为垄断资本主义。

随着生产的发展，生产力不断地要求表现其社会化的本性。这是经济、社会、历史发展的一条不可抗拒的根本规律。马克思在其科学巨著《资本论》中已雄辩地证实了这一规律的存在。以小私有制为基础的封建社会的解体、以大私有制为基础的资本主义生产方式的确立的历史有力地映证了这一规律。在资本主义生产方式中，垄断取代自由竞争而成为主要特征、并进而向国家垄断发展的趋势也无可辩驳地显示出这一规律。三十年代美国经济大危机时期，正是生产的社会化达到垄断已经成熟、要求国家干预，即向国家垄断过渡的时期。

事实上，在大危机爆发后的美国，要求国家干预的呼声骤然高涨。煤矿工人联合会在20年代煤炭工业不景气的时候就制定了一个包括联邦发放许可证、控制产量、暂停执行反托拉斯法。每周工作30小时、保证工人谈判集体合同的权利等措施在内的稳定煤炭生产的计划。大危机爆发后，由于看到没有其它工业的稳定，煤炭工业也不可能稳定，因此他们要求将这个计划的原则扩展到一切经济领域。服装工业工会也要求政府实行控制和计划，并促进工业协作。劳联甚至以总罢工相威胁，要求国会通过一项限制最高工时的议案。

当时不仅是工人，就是不少资本家也要求国家对经济进行干预，石油界的巨头们在大危机爆发后曾试图通过自愿的协议和州立法来分派生产、控制石油业。这些尝试失败后，他们开始乞灵于联邦政府支配石油工业的方式。一些煤矿的矿主甚至要求联邦独自支配煤炭工业，表示愿意在政府制定的任

^① John K. Galbraith, *The Great Crash*, 1929. New York. 1979. P. 156.

^② Hoover, *State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover*, 1929—1931. Vol. 1. New York. 1970. P. 429.

何价格上把煤矿卖给联邦政府。通用电气公司总经理杰拉尔德·斯沃普提出了一个工商业卡特化的计划，要求把全国工商业强制动员进联邦政府控制下的同业公会，由这些同业公会来管制物价和生产、指导经营活动。美国商会则强烈支持这个“斯沃普计划”。商会主席哈里曼在一份报告中写道：“我们已经脱离了极端个人主义的时代……商业的繁荣和就业要获得最好的支持，将依赖于一种明智的有计划商业结构。”^①美国钢铁建筑协会的查尔斯·艾伯特认为，斯沃普计划实际上就是要在工业中建立一种“交通警察”的制度，“在这个国家中，我们不能再有不负责任、孤陋寡闻、顽固不化和不愿协作的个人主义了。”^②这些要求表明，工商业界的不少人士都“相信美国工业需要更多的组织、更多的计划、以及更多的估算需求和建立生产目标的尝试”。^③

工人要求国家干预经济是希望国家承担起保证经济安全的责任，同时对资本家无休止的贪婪和压榨有一定的约束；资本家要求国家干预则是想借此来保住甚至提高利润。尽管要求国家干预的目的不同，但这种社会经济生活中物质利益相互冲突的阶级并同要求国家干预经济的现象已经充分表明：20世纪30年代，美国经济自身的发展已经使生产的社会化达到了这样的程度，即需要国家从总体上对经济进行一定的计划、控制和调节，以保证整个国民经济的协调发展。否则，由于自由放任而造成的生产、流通、分配等领域内的无政府状态，将使经济长期处于混乱、失衡的状况中，从而阻碍经济的发展。

实际上，计划与调节是任何生产过程中不可或缺的两个重要环节，不过是随着生产规模的不同而不同罢了。在整个资本主义时期，计划和调节一般都表现为企业内部的计划与调节。但由于自由资本主义时期和垄断资本主义时期企业的规模不同，计划与调节的方式及效果也不相同。

在自由资本主义时期，几个人、十几个人的企业是典型的企业规模形式，原料的采购和产品的销售范围一般只限于很小的地区，产品的产量也很有限，没有任何企业具有能够左右整个国民经济变化的能力。直到19世纪40年代以前，美国的绝大多数企业（不论是个人企业还是合伙企业）中，业主们依然是集所有权和管理权于一身，并且一般采用家长式的管理方法和极简单的复式簿记的会计方式。在许多工场中还采取将原料供给工人，由工人在自己家中完成产品的方式来进行生产。即使是在雇用工人较多的工场中，也仅用监工来管理生产，工人们在简单的机械上或以手工来完成生产产品的全过程。生产出来的产品由商人定期收购后，拿到市场上出售。^④在这种生产和管理方式下运行的企业，当经济危机来临时，可以很容易地根据减少了的市场需求迅速变更生产计划、缩减生产能力、降低产品价格、处理积压产品，以求渡过难关。在这个过程中，一些缩减了生产能力后无法维持简单再生产的企业不可避免地遭到破产。但正是由于这些企业的破产以及其它众多的企

^① Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt: The Crisis of the Old Order, 1919-1933*. Boston, 1957. Pp. 182—183.

^② Murray N. Rothbard, *America's Great Depression*. Kansas, 1975. P. 246.

^③ Rexford G. Tugwell, *The Democratic Roosevelt*. New York, 1957. P. 283.

^④ Alfred D. Chandler, Jr., *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*. Harvard University Press, 1978. Pp. 15-16; 50—64.

业在危机期间根据市场需求减少的程度不约而同地采取的适合本企业的有效调节手段，使得整个社会的生产能力下降，从而与社会消费水平逐渐相适应，进而使经济危机的形势得以缓解。因此，在这种生产规模的阶段上，即在自由资本主义时期，经济危机可以通过市场的自发调节来渡过，而破产的企业还不至于对整个国民经济造成灾难性的损害，尽管整个生产的发展会受到经济危机的不断抑制。

当自由资本主义时期发展到垄断资本主义时期，生产大规模地集中，企业规模极大地膨胀，产品行销全国，产量迅速提高，生产管理也有了极大的改变。在许多大企业、特别是大的股份公司中，由于投资者的队伍扩大，任何个人都不可能再象个人企业主或企业合伙人那样独自或合伙拥有企业的产权，家长式的管理便失去了存在的根据，转变力由股东们选出的一些代表（通常是大股东），以公司或企业全部资产的受托管理人身份来进行管理。由于企业规模扩大，生产和流通过程变得复杂化了，各类经济活动的数量大增。为了适应大规模生产和市场的需要，公司和企业只得设立专门的机构来管理，这使得管理逐渐专业化和技术化，以至最后发展成为一门专门的学问，企业的管理权便逐渐落入一批精通这门学问的人手中。企业的所有权与管理权也自然分离。在大企业中，通常是由功能不同的各部门（这些部门一般包括计划、生产、运输、销售、法律等管理部门）组成的中心管理机构来监督和协调整个企业的生产和经营活动。根据资料的统计，在 1929 年时的美国，最大的 200 家非金融公司资产总额已达 810 亿美元，约占全国财富的 22%。^①到 1932 年时，13 家控股公司掌握了美国 3/4 的私人电力，其中 3 家最大的控股公司控制了这些私人电力的 40%。^②这种大垄断企业在很大程度上左右了国民经济的命脉，而国民经济的任何变化也会反过来对它们产生命运攸关的影响。

当经济危机到来的时候，这种大企业也要采取各种调节措施来应付危机。它们像自由资本主义时期的企业那样，缩减生产、解雇工人以缓解危机的打击。然而下同的是，由于企业规模大、分工细、管理复杂，调整原计划远没有自由资本主义时期的企业那么容易，而且对整个国民经济产生的影响和震动也大。特别应该指出的是，这种大垄断企业可以凭借着已经攫取到的高额垄断利润作为雄厚的资本，持久地使生产缩减而不致使企业倒闭；它们还可以凭借着自己在市场和生产上的垄断地位，在缩减生产的同时，保持产品的垄断价格下降或少降。这些都是自由资本主义时期的企业所无法办到的，在三十年代经济大危机中，美国的大企业正是如此行事的，根据官方的统计数字，1929 至 1932 年，美国私人投资总额从 158 亿美元下降到 9 亿美元，降幅达 94.3%，而同期的工业品批发价格指数则从 91.6 下降为 70.2，降幅仅 23%。^③产品价格的不降或少降使消费者仍然无力购买，而长时期的缩减生产则使整个经济难以复苏。尽管大企业的这些调节措施减少了自身在危机中的损失，但整个经济危机的形势则无法缓解。垄断资本主义时期大企业的这些调节措施已无法使整个经济摆脱危机，市场的自发性调节失灵了。马克思在谈到信用在资本主义生产中的作用时曾指出：“它在一定部门内形

^① Fite&Reese,An Economic History of the United states.P.543.

^② A. M. Schlesinger,Jr.,The Age of Roosevelt:The Politics of UP- heaval. Boston.1960.Pp.303—304.

^③ The Handbook of Basic Economic Statistics.Pp.224,114.

成了垄断，因而要求国家的干涉。”^②经济发展的内在规律表明：垄断资本主义成熟时期，全国性规模的生产要求全国范围的调节。任何大垄断企业，无论其规模如何庞大，组织如何精密，管理如何成功，资财如何雄厚，都无力承担起这种经济调节的任务。况且大垄断企业之间为了私利而勾心斗角，也使得没有任何垄断组织和垄断寡头具有担负全国性经济调节任务的权威。唯一具备这种权威、并有能力完成这种宏观调节任务的，只能是增加了这种调节功能的国家。三十年代大危机爆发前夕，摩根银行曾尝试象在 1907 年经济危机中所作的那样，运用自己和其它金融巨头的财力阻止股市的狂泄和危机的爆发。当 1929 年 10 月 24 日纽约股票市场第一次狂泄时，以摩根为首的几名金融巨头于当天中午 12 时在华尔街摩根财团办事处紧急聚会，商讨对付股票抛售浪潮的办法。会议决定筹集一笔可观的资金来购买抛售的股票，以维持股市价格。究竟他们筹集了多少资金，人们也许永远不得而知，有的经济学家估计有 3000 万美元，有人则估计有 2.4 亿美元之矩。不过，由于有了这笔资金的投入，股市暂时被稳定住了，但人们盼望的刹住这场危机的奇迹并没有出现。当 28 日股票市场再度刮起抛售风时，925 万股股票被抛售出来。金融巨头们被迫再次聚集到摩根办事处。由于股票的票面价值和售价早已超出了实际拥有财富的价值，即使这些财神倾家荡产也无力全部吃进；更何况他们之中无人想为稳定整个经济而承担如此巨大的牺牲和损失。面对着全国性的股票抛售浪潮，金融巨头们终于被迫承认了自己的无能。28 日晚间，他们在一项公开发表的声明中宣布：他们并未承担维持任何股票价格的义务，而只是想保持一个有秩序的市场。阻挡股票抛售浪潮的堤坝决口了。29 日股票市场的崩溃被作为三十年代大危机开端的日子载入了史册。历史发展和经济发展的进程急切呼唤和要求国家走上干预经济的舞

^② 马克思：《资本论》，第 3 卷。人民出版社。第 504 页。

二、胡佛政府的反危机措施

尽管经济发展的进程已经开始要求国家对社会经济活动进行全面干预，但并非所有人都能认识到这一点。事实上，在 30 年代的美国，能够认识到这一经济要求的人屈指可数，危机期间柄政的胡佛政府其实是信奉放任主义哲学的共和党政府，但迫于危机的严重形势和公众的呼声，不得不采取一些措施来应付危机。

1929 年经济大危机爆发之初，胡佛召集了一系列的“白宫会议”来商讨对付危机的办法。第一次会议的出席者包括亨利·福特、比埃尔·杜邦等工业巨头。胡佛要求他们及全国的工商企业与政府通力合作，在保持现有工资水平的基础上，尽可能扩展现有营业规模，增加投资，以扩大就业。在第二次会议上，他又要求出席会议的威廉·格林、约翰·刘易斯等劳工领袖保证使劳工遵守合同，不举行罢工，不对资方提出过分要求。胡佛反危机措施的总体设想是建立一种“自愿合作”的体制来稳定工业的形势：在工商业领域中，建立劳资之间的自愿合作体制；在全国范围内，建立起企业与政府的自愿合作体制。他把渡过危机的希望主要寄托在这种“自愿合作”局面的形成上。与此同时，他要求国会减税，以减轻企业负担，使其能够增加工业投资，恢复建筑和经济活动；他还要求采取措施来刺激出口。他希望这些措施的实行和“自愿合作”的局面能够重振美国的工商业。

在与企业界领袖进行了一系列磋商后，胡佛曾欣慰地表示：“所幸的是，我们的企业界领袖与政府机构之间合作的明智感觉、能力和意愿给了这些行动以有力的保证。”^①然而，不幸的是，企业界虽然允诺与政府合作，保持现有工资水平并尽可能增加投资，但是，当经济状况进一步恶化时，它们非但不愿意或没有能力增加投资，反而把投资从 1929 年的 158 亿美元降为 1930 年的 102 亿美元，1931 年又减至 54 亿美元，到 1932 年只剩下区区的 9 亿美元了。^②企业界削减生产的结果使得社会购买力进一步下降，失业则大幅度增加。这样，胡佛设想的在企业与政府自愿合作基础上复兴工业的计划便随之破产。

为了应付这种形势，胡佛一方面继续规劝企业界保持现有经营规模，一方面则要求地方政府和私人机构担负起救济的责任。1930 年 10 月，胡佛建立了联邦紧急就业委员会（1931 年以联邦“失业救济局”取而代之），但实际上，这些联邦救济机构有名无实，并未真正承担起救济任务。根据胡佛的意愿，它们不过是帮助筹集资金的机构。实际的救济任务，依然由私人慈善机构和州、地方政府来承担，而这些机构的资金不足，许多地方政府的财政收入几近耗尽，根本无力承担任何救济任务。因此，在胡佛任内，联邦救济始终是一句冠冕堂皇的空话。

为了弥补私人投资的不足，对付日益严重的失业问题，胡佛被迫于 1930 年 12 月提出了一项举办联邦公共工程，“改善水路、港口、洪灾控制、公共建筑、公路和航运的最伟大的计划”，要求国会拨款 1 至 1.5 亿美元来“在这种紧急时刻提供进一步的就业机会”。^③尽管国会立即对此作出响应，于

^① Hoover, State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover, 1929—1931. Vol. I. New York. P. 134.

^② The Handbook of Basic Economic Statistics. Vol. 5. No. 4. P. 224.

^③ Hoover, State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol. I. Pp. 432-433.

12月20日授权总统将1.16亿美元用于对付失业问题,然而,面对当时的700万失业人口,这1.16亿美元不过是杯水车薪而已。

在20年代美国经济繁荣期间,美国的农业却一直处于产品过剩、价格下跌的艰难境地。尽管联邦政府颁布了几个关税法来保护农产品不受进口农产品的竞争威胁,并颁布了一些法律来为农场主提供低息贷款,但对农业困境的改善没有起多大作用,1927年和1928年,国会两次通过了“麦克奈利—豪根法案”,但均被柯立芝总统否决。该法案主张通过市场协议和分配销售额来控制出售农产品的数量,以维持和提高农产品价格;通过政府津贴来刺激农产品的出口。法案规定,联邦政府成立一个农业委员会,作用在于在合理的、能够使农场主受益的价格上购买剩余农产品,然后储存或在适当的价格上向国外销售这些农产品,用这种方法来维持或提高国内农产品的市场价格。柯立芝认为,这是由联邦政府来固定价格的一种“蠢举”,胡佛则支持柯立芝的作法。

1929年4月,胡佛上台之初,在讨论有关农业救济和关税改革问题的国会特别会议上明确地提出了自己的农业政策主张:建立联邦农业委员会来帮助农场主成立合作社:反对麦克奈利—豪根式的法案。他指出:“为了使我们不可能用官僚主义的和政府的控制和干预来损害农民和我国全体公民的自由,某些关键的原则必须坚持。我们一定不能损害创造性……政府的机构不应从事农产品的购买、销售及固定价格的活动,因为这些行动只能导致官僚主义和控制。只要有了合理利率的信贷和便利的服务,政府的资金就不应贷出,政府的便利条件也不应再重复提供。”^①用胡佛在竞选时演讲中的话来说,他对于农业的基本观念就是:“农业应该由它自己的成员来控制,由他们来组织进行它自己的经济斗争,并决定它自己的命运。”^②

在这种观念的指导下,胡佛敦促国会于1929年6月通过了《农产品销售法》。这个胡佛式的法案规定建立联邦农业局,该局再通过5亿美元的借贷资金来帮助农场主建立全国范围的销售合作社和农产品价格稳定公司。农产品的具体销售活动和价格的维持则由这些农场主的自助机构去进行。农场主自助机构无权强制限制生产,只能通过农场主的自愿行动或说服来追求自己的目标。公正他说,这些农民自助性质的合作机构成立之初,曾通过大规模的销售活动帮助贮存和处理了不少的剩余农产品,对农业价格的暂时稳定起了很大作用。然而,由于这些组织无权限制生产,而说服又不总是见效,因此剩余农产品从1930年到1931年非但不减少,反而越积越多,农产品价格也由此一跌再跌。小麦从1929年每蒲式耳平均1.04美元跌至1930年的0.67美元,1932年又跌至0.3至0.39美元之间;棉花价格每磅从0.17美元跌到0.05至0.07美元,甚至低于生产成本。^③胡佛政府的农业反危机措施终于失败。

胡佛反危机措施的杰作也许应该算是1932年1月建立的复兴金融公司。这是按照第一次世界大战期间战时金融公司的模式建立起来的联邦政府的信贷公司,其主要目的是为了向濒临破产的银行、保险公司等其它金融机构和铁路(因为银行拥有大部分铁路债券)提供紧急贷款,以维持风雨飘摇的金

^① Hoover, State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol.1.P.34.

^② Hoover, The New Day: Campaign Speeches of Herbert Hoover: 1928. California. 1928. P.53.

^③ Ralph F. de Bedts, Recent American History: 1933 through World War II. Illinois. 1957. P. 14.

融体系。该公司原始资本是财政部认捐的 5 亿美元，并且拥有另借 15 亿美元资本的法定权利。后来的几项法律（如 1932 年 7 月的《紧急救济和建筑法》、《联邦住宅贷款法》等）又多次扩大了它的资本授权额。到 1932 年 7 月，该公司的资本授权额已达 38 亿美元。应该说，复兴金融公司的建立大大突破了胡佛所信奉的自由放任学说的金科玉律，是胡佛政府在干预经济方面走得最远的一项措施。

然而，从该公司在胡佛时期的实际运作效果来看，却远没有达到重建和复兴经济的目的。到 1932 年底，复兴金融公司的实际贷款额为 23 亿美元，其中绝大部分提供给了银行，^②对延缀这些银行的倒闭和国家信贷机器的破产起到了一定的作用。这个胡佛时期所建立的最重要的反危机机构本应发挥更大的作用，却因为胡佛本人以及国会为其设置的种种限制而未能做到这一点。1932 年 7 月，国会拨款 3 亿美元支持各州和地方政府的贫困救济计划。这笔拨款本来就少，却以通过复兴金融公司以贷款方式发放。处于普遍的财政困境中的地方政府担心无力偿还而不愿接受，复兴金融公司也害怕贷款无法收回而处处谨慎小心，致使这 3 亿美元的紧急贷款拨出后 10 周才用了 0.35 亿美元，^①而此时，公众的贫困状况正日益严重，迫切需要切实有效的联邦救济。

复兴金融公司向银行系统发放的 20 亿美元并未能阻止国家信贷机器的破产。由于公众已对银行失去了信任，挤兑风潮吹遍全国。1932 年间，由于付不出现金而倒闭的银行已超过 1400 家，而进入 1933 年后，情况变得更为严重。从 2 月中旬开始，密歇根、路易斯安那、马里兰、纽约、宾夕法尼亚、新泽西、马萨诸塞、伊利诺伊等州相继宣布银行“休假”或关闭；印地安纳、阿肯色、俄亥俄等州则立法限制资金的抽逃，还有一些州则允许银行在不接受破产管理的情况下自行调整银行的负债。到 3 月 4 日，除哥伦比亚特区外，全国有 23 个州停止了银行的支付或仅允许银行在特殊的管理下进行营业。事实上，整个国家的金融信贷体系已陷于崩溃。

胡佛的反危机措施终以彻底失败而告终。

^② Rothbard, America's Great Depression. P.264.

^① E. Abbott, Public Assistance: American Principles and Politics. Vol. I. Chicago. 1940. P.732.

三、放任主义的失败

胡佛的哲学

胡佛反危机措施的形成及其失败，都是与他所信奉的哲学的荒谬紧密相关的。胡佛所信奉的哲学的核心是他所标榜的“刚毅的个人主义”（Rugged Individualism）和“美国制度”。

他认为，“美国制度”，即美国的“社会、经济和政府生活的原则和形式”，产生于“自由主义”这一“伟大的社会哲学”，“这种哲学的最高信条是：自由是上帝赋予一切男人和女人的天然权利。任何权力，不论是经济权力还是政治权力，都不能侵犯它；任何政府都不能否认它。”^①“这种制度认定，一个国家的主要目的是保护人民，并给予人民以均等的机会；它认定，一切幸福的基础存在于个人的发展之中；它认定，进步的总和只能由个人的进步来衡量；它认定，为了达到这个目的，我们应该稳步地在人民中间建立合作。”^②在这种制度的结构中，“包含着对政府本身、任何团体、任何企业、任何阶级侵犯基本自由权利的否定……依靠它，个人将获得保证：他的这些权利会得到它的法庭——美国民主机构的正当保护。”^③

胡佛毕生都认为“美国制度”是完美无缺的。年轻时，他就曾写道：“斯坦福是世界上最美好的地方。”^④为了维护自己的观点，在国外工作时，他经常与同事、朋友争执、冲突，由此而得到了“Hail Columbia”和“星条旗”的绰号。^①1922年他出版了《美国的个人主义》一书，把他的这些观点系统化为自己的政治哲学。他也承认美国的经济和政治中有时会出现一些“小毛病”，但认为这些并非“美国制度”本身的问题；因此，矫正这些“小毛病”无须触动“美国制度”，只要通过与“小毛病”有关的各方面力量之间的“自愿合作”就能成功了。^②

正是这种“美国制度”完美无缺的顽固信念，使得胡佛在三十年代大危机期间屡次否认危机的原因在于美国自身，而把危机说成是由于外部原因所致。1930年10月，他宣称，这场危机是世界范围的。它的原因及影响仅仅有一部分有利于美国，“某些原料，诸如银、铜、锌的生产已经过剩，这些主要产品的生产过剩大部分是发生在美国之外。”^③同年12月，他更明确地提出：“从更广泛的角度来看，这场危机的主要因素现在是存在于美国之外，而我们的复兴则被没有根据的恐惧和这些外部因素造成的忧虑所延缓。”^④直到1932年11月胡佛下台前与当选总统罗斯福举行白宫会谈时，他仍在坚持这种基于“美国制度”的哲学的荒谬观点。^⑤

如果认为危机的根源不在美国国内，胡佛也就绝不可能采取任何大的行

^① Herbert Hoover, The Challenge to Liberty. New York. 1934. Pp. 3—5.

^② Hoover, State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover, 1929-1931. Vol. I. P. 582.

^③ Hoover, The Challenge to Liberty. Pp. 4-5.

^④ George Nash, The Life of Herbert Hoover: The Engineer, 1874 — 1914. New York. 1983. P. 62.

^⑤ Nash, The Life of Herbert Hoover. Pp. 62, 502. 胡佛全名为 Herbert Clark Hoover，英文缩写为 H. C. Hoover. 他的朋友们把 H.C. 的意义改为 Hail Columbia, 此词原意为俚语的揍、骂、喧嚣，在这里是双关语，有“万岁，（美国的）哥伦比亚！”之意，讥讽胡佛认为美国什么都好的观点。

^② Lyons, Herbert Hoover. Pp. 150—151; Rothbard, America's Great Depression. P. 170.

^③ Hoover, State Papers and Other Public Writings Of Herbert Hoover. vol. I. P. 316.

^④ Hoover, State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol. I. P. 429.

动来改善和修补美国本身的经济制度，也绝不可能采取任何含有大变革意义的反危机措施；即使迫于恶劣的经济形势而采取了某些措施，也不可能真正治愈或战胜这场危机。这正是胡佛的反危机措施之所以不疼不痒、缩手缩脚，以至最终彻底失败的根本原因之一。

“刚毅的个人主义”是胡佛本人创造出来用以表达其经济和社会哲学的一个词。它与胡佛信奉的“美国制度”有着密切的联系，实际上是他的“美国制度”的基石。胡佛声称：“保持每一个人的独立存在和个性是进步的一项保证。我们已经知道，我们的全部教育制度和社会进步都依赖于个人及其个性和性格特质的发展。”“刚毅的个人主义确实是迄今为止在美国人中间所发现的一种杰出的不朽的品质。它赋予了诸如言论、思想和出版自由以及不论种族和宗教，在法律面前人人平等这样一些原则以必需的血液。它对于从正在失去光泽的遵奉国教的压力和错误的思想中拯救我们的灵魂和人格起到了有益的作用。”^①

胡佛认为，正因为社会的进步有赖于个人的自由和个性的发展，因此，作为政府，就绝不能侵犯这种自由，压制个性的发展，相反，“政府的唯一目的，就是培育和保证这种自由”，“通过自由的和普遍的教育，训练竞争者，并力求给他们一个平等的开端。政府是监督这些竞争公正进行的裁判员。”^②

不过，胡佛也并非传统的自由放任学说的盲目崇拜者。他也批评了那种“人不为己，天诛地灭”的极端个人主义的理论，并明确宣布这种理论不是他的本意和信条。^③他也主张，政府的目标不仅仅是作为所禁事物的监督者，而应该成为一种建设性的力量，“在严峻的紧急时刻，政府的仁慈要求使用各级政府（不论是地方政府还是中央政府）的储备力量来保护我们的公共团体和人民免受超出了他们控制能力的外力的侵袭。”^④他还会划出了联邦政府能够采取建设性行动而又不损害“美国制度”的原则的3个领域，即（1）大型公共工程，包括“内陆河道、洪水控制、垦荒、公路和公共建筑”；（2）“促进教育、公共卫生、科研、公园、国家资源保护、农业、工业和对外贸易”；（3）促进合作精神的成熟。^⑤在总统就职演说中，他甚至允诺要“管制私营企业”，管制公用事业公司的“经营和价格”。然而，在谈到政府对经济的干预时，胡佛总不忘强调政府所采取的一切干预行动必须是在不践踏自由主义的各项原则和“美国制度”的基础的情况下实施的，“进步产生于社会各集团之间的合作之中，而不是产生于政府的限制之中。”^⑥“政府所能做的最好的事情就是鼓励和帮助被我们的公民所控制的、被他们从自己的需要和自身的经验出发所促进的、被一种公共利益托管人的感觉所指导的公共机构的创建和发展……”^⑦

由此可见，胡佛是想以他倡导的“刚毅的个人主义”来取代传统自由放

^① Hoover, The Challenge to Liberty. Pp. 54-55.

^② State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol. I. P. 389.

^③ Hoover. The New Day: Campaign Speeches of Herbert Hoover, 1928. P. 164.

^④ Edgar E. Robinson & Vaughn D. Bornet. Herbert Hoover: President of the United States. Stanford. 1975. P. 301.

^⑤ Hoover, The New Day. Pp. 182-183.

^⑥ State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol. I. Pp. 6, 7.

^⑦ State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover. Vol. I. p. 382.

任理论所倡导的极端个人主义。他希望在高度相互依存的工业化社会中的个体和个人自愿合作、相互促进，而政府则帮助和鼓励这种合作精神的发展，他是想开创一种在联邦政府指导下的“自愿合作”的经济新格局来代替经济生活中传统的自由放任的局面。这就是胡佛的“干预”观。

胡佛的“干预”观

公正地说，胡佛的这种“干预观”与传统的放任主义并不等同，说他是自由放任的忠实信徒未免有些冤枉，然而，人们也不得不承认，胡佛的“干预观”并没有能够脱离放任主义的窠臼。放任主义认为，经济活动通过市场价格的波动能够自我调节，而无须政府的干预；政府的干预只能造成低效率和浪费，妨碍最大限度地发展国民经济。而胡佛的“干预”不仅没有能够超出 19 世纪末 20 世纪初美国进步主义运动的水平，他还为自己所说的“干预”划定了一条不可逾越的最后界限，即只能通过鼓励和促进“自愿合作”的精神间接地进行干预，而绝不能通过强制性的手段直接地进行干预，以免压制了个人的自由和创造性。他甚至荒谬地提出：“即使政府对工商业的（直接）指导能够给我们更高的效率以代替更低的效率，对它的根本拒绝也依然不可更改和削弱。（因为）它将摧毁政治平等，它将增加而不是减少滥用职权和腐化。它将抑制创造性和发明精神。它将逐渐损害领导能力的发展。它将束缚我国人民的思想和精神能力。它将消灭机会和平等。它将汲干自由和进步的精神。”^①这样，胡佛就用自己的“干预”所划定的最后界限把自己牢牢地限制在了放任主义的领域中。事实上，他正是以这样的“干预观”和这样的哲学指导了自己任内的全部经济政策和反危机措施。

1931 年 9 月，通用电气公司总经理斯沃普提出工商业卡特尔化的计划，这是一种使用国家的强制手段来控制物价、限制生产的方法，在经济大危机的情况下，本来是值得一试的（后来新政的《全国工业复兴法》即采用了斯沃普计划的基本思想），但胡佛却认为该计划违背了“刚毅的个人主义”和“美国制度”的原则，根本不能接受。他不仅断然拒绝，还指责该计划是“法西斯主义”，表示绝不允许“法西斯主义”从后门“走私”进来。^②

1932 年 5 月美国第 72 届国会开会期间，众议院议长约翰·R·加纳提出了一项救济议案，要求联邦政府增拨 9 亿美元在各地举办 3500 多项公共工程，修建 2300 个邮电所，以增加就业、救济失业者。该议案要求的款额虽然远不足用，但却使胡佛感到震惊。由于这种以工代赈式的救济与胡佛的“美国制度”的原则严重冲突，也不符合他“削减开支。平衡预算”的理论，因而遭到胡佛的极力反对和否决。议案提出的第二天，胡佛便在记者招待会上公开指责说：“这不是救济。它是迄今为止向美国国会所建议的最大的一项政治分肥。它是一次对国库的史无前例的劫掠。”“我们的国家不是建立在政治分肥基础上的，它也没有由于政治上的相互优惠而变得伟大。”^③加纳的议案被否决后，他又与参议员瓦格纳一起提出了一个新的救济议案，要求给予复兴金融公司以更多的资金和更大的贷款权，使它能够直接把贷款提供给需要款项的个人和私营企业。该议案虽经国会通过，却又一次被胡佛以同样的理由否决了。胡佛提出：“联邦政府不应该直接把慈善的礼物送给私人”，这个议案将会“使预算不平衡”，“它将会把政府置于私营企业之中，从而践踏我们赖以立国的公共关系的每一项原则，”^④

^① Hoover, The New Day .p .163.

^② Robinson & Bornet, Herbert Hoover :The President of the United States .P.

^③ State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover Vol2.Pp.196,

^④ State Papers and Other Public Writings of Herbert Hoover.Vol. 2.Pp.225, 229.230.

在农业政策和对于其它经济领域的政策中，胡佛同样是如此顽固地坚持自己的哲学而置实际情况于不顾。然而，在实践中，在空前严重的经济大危机面前，一个无情的事实却是：胡佛的反危机措施遭到了全面的彻底的失败。经济危机在胡佛任内不仅没有象他所期望和预言的那样被克服，反而不断地深化。

胡佛反危机措施的失败，从根本上来说是他所信奉的哲学的失败。三十年代美国经济大危机敲响了经济上的自由放任理论的丧钟，为大规模的国家干预经济的政策打开了大门。社会经济生活中物质利益相互冲突的各个阶级共同要求国家干预经济的特有现象也充分地表明：统治了美国资本主义经济生活百年之久的古典放任主义经济理论已经无可挽回地衰落了，国家作为一种高踞于社会之上的力量对经济生活进行干预已经成为未来经济发展的必然趋势，资本主义经济生活中的一个时代结束了，新的时代即将开始。处在这样一种经济大变革的时期，作为联邦政府首脑的胡佛，不是努力改变自己的已经跟不上形势发展的哲学，使之适应经济形势的要求；而是相反，顽固地坚持自己的哲学，竭力使客观的经济形势来适应自己的哲学。

胡佛所坚持的哲学和“干预观”如果说在 19 世纪末 20 世纪初经济的自由放任时代还具有一点进步意义的话，那么到了 20 世纪 30 年代经济大危机时，它已经不能适应要求大规模的直接的政府干预的经济形势了。尽管胡佛在合经济领域中均采取了一些反危机措施，但却极力避免甚至反对大规模的直接的政府干预，而恪守“自愿合作”、“间接干预”的原则。面对日益恶化的经济形势，胡佛有时也不得不做出些许让步，他的“复兴金融公司”便突破了“自愿合作”、“间接干预”的原则，但这种不情愿的让步又受到他所坚定信奉的哲学的种种限制。他把复兴金融公司仅仅作为一种临时的应急机构，并规定只向金融机构、铁路和农业机构等提供贷款，而不得向私人和私营企业贷款。1932 年 7 月的《紧急救济和建筑法》虽然授权复兴金融公司可向州和地方当局的公共工程提供 15 亿美元的贷款，但又规定贷款对象必须是那些能够迅速生利还本的项目。结果，到 1933 年底，该公司的这项贷款实际上只提供了 0.6 亿美元。^①

从根本上来说，胡佛的反危机措施并非真正意义上的国家干预。胡佛的干预，是自由放任中的干预；其实质，则是干预中的自由放任。胡佛的干预，可以看作是为旧的放任主义唱出了送葬的挽歌；但同时，他却竭力想使自由放任的灵魂和精神在一种新的躯壳（由“刚毅的个人主义”、“自愿合作”、“美国制度”构成）中重新复活。他是美国经济自由放任时代的最后一位总统，但却不是国家干预时代的第一位总统。

三十年代经济大危机充分地展示了大规模国家直接干预经济的必然前景，并为实现这种前景准备了必要的客观条件和心理条件。胡佛由于自己信奉的哲学与大危机所揭示的前景根本冲突，因此他不能顺应经济发展的必然趋势，利用这些条件来改造美国经济。这一使命落到了接替胡佛任美国总统的富兰克林·德拉诺·罗斯福的身上。

^① sidney Ratner, America Taxation: Its History as A Social Force in Democracy. New York. 1942. P. 458.

第五章新政时期联邦政府对经济的干预和管制

1932年6月在芝加哥举行的民主党全国代表大会上，富兰克林·罗斯福获得该党总统候选人提名。早已在等待行动的罗斯福打破了历来获得总统候选人提名者需等待数周后正式通知方采取行动的惯例，不顾当时天气的恶劣，迫不及待地于6月4日从纽约登上了飞往芝加哥的飞机，去向大会发表接受提名的演说。在演说中，他宣称：“我向你们、也向我自己发誓：一定要为美国人民实行新政。”^①从此，“新政”一词便成了罗斯福施政纲领的名称。

尽管罗斯福当时并未赋予这个词以任何特殊的含义，更没有一个具体的政策计划，但是，为了复兴处于危机中的美国经济，他执政后便大胆地在美国的现实社会中进行了一系列的政策试验，并且根据客观经济形势的变化和试验的结果，不断地对政策进行修正和完善，最终在银行与金融、农业、工商业、社会救济、公共工程、以及财政等一切领域中实行了改革，加强了国家对经济的管制和干预，使美国经济制度发生了迄今为止最深刻的变革。

^① Samuel I. Rosenman ed., *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol. I, New York, 1938, p. 659.

一、对银行与金融业的管制

1933 年 3 月 4 日，受命于危难之际的罗斯福宣誓就任美国第 32 任总统，担当起了复兴经济的重任。在他就职当天，联邦金融系统实际上已处于全面瘫痪状态，公众对银行失去了信心，银行的信用程度几乎等于零。银行在垄断资本主义经济中的主导作用是众所周知的。要复兴经济，非首先恢复银行的信用。否则，一切都谈不上。

银行业的重整

鉴于金融系统已全面瘫痪，罗斯福索性根据战时《对敌贸易法》的授权，于3月6日下令关闭联邦所有银行，停止了银行的一切支付，不允许资金抽逃。与此同时，新任财政部长威廉·伍了与原财政部长米尔斯等人通宵工作，为即将召开的国会特别会议准备了一份法律草案。

3月9日，国会特别会议一开幕，便收到了联邦政府提交的法案文本，在不到8小时的时间里，参、众两院便分别通过了这个被称作《紧急银行法》的法案。这项法案不仅批准了总统3月6日关于关闭银行的行政命令，而且授予了总统以更大的权力来处理信贷和货币问题。它授权财政部长把所有黄金和黄金证券转入国库，用纸币与之兑换；授权通货管理审计长任命监督官员负责审查、重开或清算被关闭的银行；授权联邦储备银行发行联邦储备券以抵付政府债券、商业债券及银行的兑换；授权银行发行符合复兴金融公司认购条件的免税的优先股票；允许联邦储备银行在一年内以高于现行贴现率1%的条件，在确有财产作抵押的情况下贷款，3月10日，罗斯福又发布行政命令禁止金币、金条和黄金证券的出口，除非有财政部长签发的许可证。为防止投机，银行被禁止进行外汇交易。

为了恢复公众对银行的信任，罗斯福于3月12日发表了第一次“炉边谈话”。在这种罗斯福首创的与公众“拉家常”式的政策广播讲话中，他向人们讲述了关闭银行的原因，以及在银行关闭期间联邦政府所采取的各种措施。他告诉公众，从3月13日起，经过政府审查合格的银行将陆续重新开业。他呼吁人们不要去挤兑现金，尽管银行能够满足一切对现金的需求。他向公众保证，“把钱存在重新开业的银行申要比放在被褥下更安全”。他告诫公众：“在重整我们的金融体系时，有一个因素比货币和黄金更重要，那就是人民的信任。在执行我们的计划中，信任和勇气是成功的根本因素。”^①

根据《紧急银行法》的规定，2500万美元的联邦储备券立即进入了流通，到12月份，进入流通的联邦储备券超过2亿美元；复兴金融公司购买了13亿美元的银行股票；^②联邦储备银行也贷款给非储备银行和托拉斯，帮助它们恢复信用。银行重新开业当天，发行了一种国库券，一天之内就被超额认购。银行重新开业后，存款超过了取款，恐慌被制止了，银行恢复了信用。

在重整金融系统的过程中，全国有2000多个银行没有得到政府重新开业的许可。而重新开业的银行，在此后相当长的一段时间里，破产数字降到了历史上的最低点。据统计，1933—1940年，破产的非储备系统银行平均每年为45个，而联邦储备系统的银行仅有3个。^①这两项数字在1933年时则分别为2725个和1275个。^②

应该说，《紧急银行法》从实质上来看，不过是一种保守的应急措施，它不想改变以往的银行制度，而只是想恢复它。在讨论该法案时，曾有人提出改变现行的金融体制，用邮政储蓄来代替银行的存款和支票业务方面的职能，再由独立的公司来承担商业信贷任务；更有一些进步党人敦促罗斯福建

^① The Public Papers and Addresses of Franklin D.Roosevelt.Vol. 1.Pp.23-31.

^② Paul Studenski&Herman E.Kroose,Financial History of the U- nited States.New York 1963,p.384.

^① Dexter Perkins, The New Age of Franklin Roosevelt,1932- 1945.Chicago.1957.P.13.

^② Studenski & Kroose, Fimancial History of the United States.P. 400.

立国有银行制度。但这些建议均被拒绝。罗斯福认为，首要的问题是消除恐慌，恢复银行的信用，在这种情况下，除了恢复现存的银行制度外，别无他法。从实际效果上看，《紧急银行法》的确达到了预期的目的，从而使美国经济的复兴出现了一个好的兆头。

控制货币：放弃金本位制

罗斯福就职时，除了面临金融体系的全面瘫痪外，也面临着整个经济崩溃的危险。当时的商品批发价格指数仅及 1926 年水平的 59.6%，农产品批发价格指数只有 1926 年的 40.6%，^③这使得定约在以前较高价格水平上的公私债务的负荷异常沉重。

为了提高国内商品价格，减轻公私债务负担，罗斯福决意要放弃或暂时中止美国当时实行的金本位制，实行通货膨胀。他认为，在金本位下，任何提高国内商品价格的企图都会被它所导致的黄金出口和通货紧缩的压力所摧毁；因为，如果要保持金本位，就必然要维持国际汇率，也必然要为此而降低国内商品价格的水平；而放弃金本位，则能使美元找到自己的国际汇兑价值，也能使联邦政府实行有效的货币控制，以提高和稳定国内物价。

罗斯福的决定遭到了政府内以预算局长刘易斯·道格拉斯为首，包括罗斯福的经济顾问、银行家詹姆斯·沃伯格和财政部副部长迪安·艾奇逊在内的正统派的激烈反对。纽约金融界和一大批经济学家、货币理论家也反对以美元贬值和通货膨胀的方法来提高物价。在 4 月 18 日的白宫会议上，两派意见进行了激烈的交锋。由于罗斯福的坚持，膨胀派获胜。会后，道格拉斯带着阴郁的神情哀叹道：“这是西方文明的终结。”曾在第一次世界大战中掌管战时工业委员会的帕纳德·巴鲁克愤怒地谴责道：“除非说是群氓在统治，否则不可能力这个政策辩护。”^①

4 月 20 日和 28 日，罗斯福连续发布行政命令，把禁止黄金出口的规定范围扩大到了一切黄金国际交易中，并规定，除联邦储备银行外，任何团体和个人均不得握有黄金和黄金证券，对收藏者有特殊价值的金市及用于艺术品中的 100 美元以下的黄金证券除外。6 月 5 日，国会通过了一项两院联合决议，宣布废除公私债务中的“黄金支付条款”，规定政府和私人债务中的黄金可用“法定货币”偿还，债主必须接受，这样，美国正式取消了金本位制。接着，在 6 月 12 日世界 66 个国家为解决经济危机问题而召开的伦敦国际经济会议上，没有出席会议的罗斯福又以一份语言十分刺耳的“炸弹电报”粉碎了英、法等国恢复国际金本位制、固定国际汇率的企图。这一行动不仅表明，当时的美国不想承担稳定世界经济的义务，也表明罗斯福不想使新政亘兴美国经济的努力受到外部经济力量的掣肘。

尽管正统派反对，但取消金本位无疑使美国经济获得了好处。它促使了商品价格的提高；^②消除了银行挤兑的因素，从而帮助了银行结构的修复；它割断了国外经济因素的纠缠和掣肘，使美国在提高国内商品价格时能够自由行动，不必为维持国际汇率而降低国内的物价水平；它也使美国在提高国内商品价格的时候，不必担心黄金的外流。事实上，联邦储备系统的黄金储备在 3 月 8 日至 4 月 5 日期间，从 27 亿美元增至 33 亿美元，准备金比率则从

^③ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal*. Boston, 1958. P. 195.

^① Schlesinger, *The Coming of the New Deal*. Pp. 201-202.

^② 在美国中止金本位的过程中，伦敦市场的金价从 4 月 20 日至 6 月 10 日上涨 23.2%，同期国际贸易中 17 种主要商品的价格上升 45%。要判断商品价格的上升有多少是由于取消金本位，有多少是由其它因素所引起，这是不可能的；但毫无疑问，放弃金本位是因素之一（参阅 Studenski & Kroose, *Financial History of the United States*. P. 386）。

45.6%上升到 59.7%。^②由于黄金储备在国库中，资金无法抽逃，财力未被分散，为日后大规模的公共工程投资和赤字财政的实行准备了一个雄厚的资金基础。

^② Studenski & Kroose, Financial History of the United States.P. 386.

控制货币：美元贬值

美元贬值一开始是作为放弃金本位的自然结果而出现的。当美国政府决定放弃金本位后,国际电汇中的美元比价便从4月份的3.42美元比1英镑逐渐跌至4.35美元比1英镑。与此同时,美国国内的商品价格则迅速提高。然而到了8、9月份,国内商品价格再次急剧下降,国会内的西部议员纷纷要求实行通货膨胀政策,甚至一些主张坚挺货币政策的议员也开始转变态度,罗斯福决心要采取行动使通货膨胀,以减轻国内公私债务负担。但行政当局中的正统派、包括罗斯福为解决货币问题而专门成立的货币委员会却拒绝进一步的膨胀。

9月20日,沃伯格写信给罗斯福、试图阻止通货膨胀的作法,并请求总统发表声明反对美元进一步贬值。然而当第二天罗斯福向沃伯格寻问如果不使通货膨胀,能做什么事情来提高商品价格时,这位银行家顾问却回答说没有什么捷径,出路仅在于缓慢而痛苦的重建过程,而这个过程只有在企业家恢复了对通货的信任后才能开始。^①罗斯福对沃伯格的回答显然大为不满,他不仅对银行家们在此时拿不出一个像样的行动方案感到失望,而且对他们在危机的形势下仍然只考虑自己、而对广大公众缺乏怜悯的态度感到厌烦。这种厌烦在几天后他与财政部长、货币委员会主席伍丁的谈话中明显地表现出来。他直率地对伍丁说:“我希望我们的银行界和经济界的朋友们能从占这个国家人口90%的债务阶级的观点出发,认识到形势的严重性,而少从占人口10%的债权阶级的观点出发考虑问题。”^②

几乎与此同时,罗斯福从两个月前由农业部长华莱士推荐来的康奈尔大学农场管理学教授乔治·沃伦那里获得了一个值得一试的膨胀方案。沃伦在给罗斯福的信中,建议通过降低美元中的黄金价值的途径来提高国内商品价格,具体的作法是命令财政部以某种价格购买一定数量的新的黄金,并让购金的价格在频繁的间歇中不断上涨。罗斯福如获至宝,但艾奇逊和司法部长霍尔默·卡明斯则认为政府无权以高于法定价格的价格去购买黄金。罗斯福在农业信贷局长摩根索的律师们的帮助下,搜寻到了一个内战时期颁布的允许政府以可变价格购买黄金的未被废除的法令,从而使自己获得了购买黄金的权力。同时,他又运用《复兴金融公司法》,在该公司之下成立了一个独立的公司,让其担负购买黄金的任务,购来的黄金则被用来作为国库向该公司贷款的担保。

10月22日,罗斯福在第4次“炉边谈话”中宣布了政府购买黄金的计划。此后,联邦政府多次以不断上涨的价格购买黄金。由于每一盎司黄金所值美元的数量持续上调,流通中的货币数量也就不断增加,而美元的价值则不断下降。从购买黄金行动一开始,黄金价格便从9月份的每盎司20.67美元上涨到10月25日的31.36美元,到12月,又上涨到每盎司35美元。1934年1月30日,国会通过《黄金储备法》,授权总统在美元原来价值的50-60%之间的幅度上固定它与黄金的比价,并在他认为合适的时候调整这一比价。法律通过后,罗斯福立即发表声明,宣布美元贬值为原值的59.06%,

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.237-238.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.238.

与黄金比价力每盎司黄金 35 美元。^①

从政府购买黄金开始，到美元重新定值的三个月中，美元贬值 40.94%，同期国内商品批发价格指数上涨 22%。^②上涨幅度并未像沃伦教授预言的与美元贬值的幅度一致。这说明沃伦教授关于商品价格与美元中黄金含量成反比的理论并不正确。

尽管如此，美元贬值却对美国经济的复兴带来了某些益处。在对外贸易中，美元贬值使美国的商品获得的好处自不待言，即便是在国内贸易中，它也确使商品价格有了一定的提高。更重要的是，美元的贬值使债务人、特别是农民的债务负担减轻了将近一半；而国库则由于保有黄金，从美元的贬值中获利 28 亿美元。这笔款项除主要部分 20 亿美元被用作稳定国际汇兑中美元比价的稳定基金外，6.45 亿美元被用来付清国民银行的债券，1.39 亿美元用作联邦储备银行向工业贷款的基金。^③除了经济上的利益外，购买黄金和美元贬值还使联邦政府一步一步地获得了实际拥有黄金的权力、阻止黄金出口的权力、降低美元中黄金含量的权力、宣布公私合同中黄金支付条款无效的权力以及固定黄金价格的权力，从而使联邦政府逐步从私人大银行家手中夺得了对国家货币政策的主导权。加上后来制定的银行法和证券法，可以说，联邦政府控制了国家的货币政策，为美国经济制度向国家垄断资本主义的转化奠定了坚实的基础。

不过，应该指出的是，由于工商业社会不信任政府的不断变化的金价政策，在购买黄金计划执行之初，商业活动未见活跃，商品价格稍有下跌。由于反对行政当局的购买黄金和通货膨胀政策，罗斯福的正统派顾问斯普拉格教授及沃怕格相继辞职，而副财长艾奇逊则被解职。正是因为看到美元贬值未能有效地提高国内商品价格，罗斯福才要求国会通过《黄金储备法》，将美元重新定值。《黄金储备法》通过后，政府购买黄金的计划便停止执行，罗斯福试图通过控制货币来提高国内商品价格的作法被放弃。

^① Milton Friedman & Anna Jacobson Schwartz, A Monetary History of the United States, 1867-1960. Princeton University Press, 1963, Pp. 463—464, 469—470.

^② Faulkner, American Economic History. P. 658.

^③ Studenski & Kroose, Financial History of the United States. P. 390.

管制证券业：1933 年《证券法》

联邦政府对证券发行和交易的管制也许是商业社会最为激烈反对的一项金融政策。证券发行和证券交易中的大规模金融投机是造成三十年代美国经济大危机的一个重要因素。从 1932 年起，国会便开始对华尔街金融社会的违法行为进行调查。罗斯福上台后，这种调查的范围被扩大了，并且持续了整个 1933 年，甚至延续到了 1934 年。

调查显示，金融界的许多重要实体不仅想方设法逃避国了说收，而且使用贿赂、低价售于优先股票等不光彩的手段来拉拢政界头面人物及政府官员为自己谋利；一些金融家甚至使用欺诈的方法来发行股票，牟取暴利。例如，1928 年，一个美国银行家的辛迪加用 40 万美元贿赂秘鲁总统的儿子，以此取得了秘鲁政府债券的发行权。尽管专家们警告说，5 年之内这种债券必将拖欠，银行家们仍然把这种债券大量地发行到了美国的投资市场上。结果，银行家大获其利，而秘鲁政府 1931 年就无力履行此种债券的偿还义务了，美国普通投资者的手中仅剩下一堆不值钱的废纸。再有，美国国民城市公司打算代理巴西的米纳斯吉拉斯州发行债券，公司的专家报告说，该州当局的管理松散得近乎令人难以置信，在处理对外氏期借贷业务中完全无知和玩忽职守。但该公司在债券发行介绍书中，竟然故意谎称米纳斯吉拉斯州的财政是以“谨慎而精心的管理”著称。结果，到 1932 年，米纳斯吉拉斯州便无力履行债券义务了。^①

通过调查，找到了证券发行和交易中存在的问题。即证券销售商有意以不真实的介绍推销证券，引诱投资者上当，并且对此毫不感到内疚；商业银行参与了证券批发和投机活动；私人银行正在同时担任接受存款和发行证券的职责。这些情况导致并助长了金融投机活动的猖獗。要想消除这种大规模的投机活动。就必须对证券的发行和交易进行管制，用强制性的办法迫使证券发行推销官商完全彻底地公开有关公司业务管理和证券的状况，迫使商业银行与其证券分支机构分离，迫使私人银行只能从事存款和证券发行中的某一项活动。

1933 年 3 月 29 日，罗斯福向国会提交了要求立法管制证券发行的咨文。他指出：这项立法应该建立在这样一个基础上，这个基础即“那些管理银行、公司和其它掌管及使用他人钱财的机构的人，是代理他人行动的资产受托管理人这一古老的真理”；由买主自行当心的原则必须有“让卖主也当心”的原则来补充；这项法律必须把“公布全部真实情况的负担放在卖主身上”。^①

经过两个月的激烈辩论，国会于 5 月 27 日通过了《证券法》。该法以 1844 年英国保护投资者利益的《不列颠公司法》为蓝本，参考了美国各州投资保护法（“蓝天法”^②）和联邦保护投资的实践，但对证券的发行作出了比上述这些法律更为严格的限制。该法规定，公开发行的新证券必须先填写证券交易委员会发放的登记表（证券交易委员会于 1934 年欧立，在此之前，对证券发行的管制由联邦贸易委员会执行——作者注）。登记表中的信息从

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.437—438.

^① The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt. Vol. 2. Pp.93—

^② “蓝天法”（Blue — sky law）一词是因堪萨斯州投资保护法的一位 动议人谴责某些公司寻求“使蓝天也资本化”而得名——作者 注。

填写之日起便向公众公布，同时要给所有的证券购买者一份包括登记表摘要内容在内的说明书；为使证券交易委员会和公众在该证券上市前有时间来验证登记表中的各项信息，在登记后 20 天方准许该证券上市；如果上市的公司为已建立的公司，登记表中须提供的信息包括：该公司业务的性质和范围、公司的结构、发行证券所筹资本的具体使用目标。最近三年来公司营业和盈利状况及资产负债表、公司职员直接和间接工资收入、有关股票买卖特权的各种安排、证券包销合同的性质，等等。如果上市公司为新创建的公司，那么则需要提供公司发起人的详细情况（包括其收入）以及其它有关公司创办程序上的详细情况。一旦调查显示登记表中的信息不实或不充分，证券交易委员会有权发布中止令撤销登记或使证券延期上市。如果违反中止令，证券交易委员会则可要求法庭发布禁令，或向司法部门正式起诉。故意违反该法律则要被判处 5 千美元以下罚款或 5 年以下监禁，或两刑并处。^①

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.414 415.

管制证券业：1935 年《证券交易法》

1933 年的《证券法》仅使联邦政府管制了证券的发行，并没有管制证券交易，而罗斯福的本意就是要将证券的发行和交易分开立法。因此，在《证券法》成为法律后半年，总统的顾问班子便开始着手起草证券交易法。这个法案极复杂，竟有 50 页长，技术细节也很深奥，但是它的目标却非常明确：一是要保护投资者免受内幕知情人对证券市场的操纵之害；二是要保护投资者不受有关公司的歪曲表述之骗；三是减少证券交易中的投机行为。当法案初稿完成后，罗斯福于 1934 年 2 月 9 日向国会提交咨文，要求为证券交易立法。

在国会辩论期间，实业界领袖普遍反对联邦管制证券交易，认为这不仅不必要，也不可能，只会对投资构成威胁。有人指责当局正在“沿着从民主政治到共产主义的道路”走下去，赫斯特报系的社论中甚至指责政府在某些地方“比共产党人还共产主义”。纽约证券交易所主席里查德·惠特尼竟毫无顾忌地在参院银行委员会作证说：“我认为这个国家一直是通过投机来建设的，而更大的进步也必须循着这条路走”，“投机在这个国家是永世长存的，正如我们永远是美国人一样。”^①惠特尼主张由华尔街自己，而不是由华盛顿来管理证券交易。从议案辩论一开始，惠特尼便在华盛顿租下一套房子，坐镇其中，直接指挥反对该议案的战斗。一时间，全国的实业家几乎都集合在他的领导下，一齐对议案进行疯狂的攻击。

由于实业界的极力反对，法案初稿在作了大幅度的修改后，终于在 5 月底被国会通过，6 月 6 日经罗斯福签署成为法律。根据证券交易委员会 1939 年年度报告的说法，1934 年《证券交易法》考虑要达到的目标有三个：一是“使有关上市公司的事务等信息能让投资者很方便地得到”；二是“防止国家信贷资金大量地转移到证券交易中”；三是“消除证券市场中的操纵和其他弊端”。^②

为了达到第一个目标，《证券交易法》把《证券法》对新上市股票须公布发行公司的财务、经营等状况的要求扩大到了所有在国家和公司自己的交易场所进行交易的股票，实际上就是规定了所有上市的股票都必须登记，必须像新发行的股票那样，向公众公布发行者的财务和经营状况。为了达到第二个目标，《证券交易法》授权联邦储备委员会规定购买证券的保证金要求（即在购买证券的总应付款额中，必须以现金支付的那部分价格）的比例数额；同时授权证券交易委员会限制交易人员、中间商和经纪人对证券的购买。联邦储备委员会可以根据证券交易情况，变动保证金要求的比例数额。当时根据该法的要求，联邦储备委员会规定的保证金要求仅为 45%。在以后的年代中，保证金要求不断变化，到 1968 年时，股票的保证金要求达到 80%。联邦储备委员会实际上是以规定银行可用于为购买证券而借款的最高贷款额来间接规定保证金数额的，因为银行为用于购买证券而贷出的最高现金限额实际上也就是购买证券时所必须交付的最低现款额。事实表明，对购买股票的保证金和对银行为购买股票而贷出的款额进行控制，不仅防止了国家信贷资金不适当地向证券市场的转移，从而稳定了国家经济；而且还阻止了由银

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal .Pp.457, 460, 461—462.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy.P.417.

行的参与而引起的大规模的金融投机活动的发生和发展。1929 年的大规模金融投机活动在很大程度上即是由银行的参与而推动的。为了实现第三个目标,《证券交易法》罗列了大量的操纵市场和不公平交易行为,并且授权证券交易委员会稽查和管制。故意违法者将被处 1 万美元以下罚款或 2 年以下监禁,或两刑并处。如果违法者是交易所,罚款则可以高达 50 万美元,而且参与操纵的个人还要对给受害者造成的损失进行赔偿。

为了防止内幕知情人利用公司信息,法律规定所有公司主管、官员及拥有该公司登记上市的普通股票 10%以上的人员,必须填写他们的股票交易及交易所获利润的月报表。此外,证券交易委员会对卖空行为以及场外交易市场拥有管制权,并且对某种股票的登记拥有暂时中止或撤销的权力;对参与场外交易的经纪人和中间商拥有废除其登记资格的权力;如果某交易所拒绝执行法律的规定,它还拥有将其制定的交易规则在该交易所强制实行的权力。^①

由于《证券交易法》是在金融界和实业界人士的一片反对声中通过的,为了平息他们的愤怒,罗斯福选择了华尔街著名的金融家、46 岁的约瑟夫·肯尼迪(即后来的约翰·肯尼迪总统的父亲)担任证券交易委员会的首任主席。尽管肯尼迪本人就是通过投机而发迹的,但在执行法律所授权的管制时,除了对他的金融界同行显得比较温和之外,应该说还是很认真的。他说服纽约证券交易所和金融界,使之接受了证券交易委员会为制止操纵行为而制定的 16 条交易规则,并且使一度低迷的筹资活动和证券发行很快得到恢复。到 1935 年 9 月,新资本的筹集已达到 8 亿美元。^②肯尼迪在完成了这两项主要任务后,便辞去了证券交易委员会主席的职务。罗斯福又任命了《证券法》和《证交易法》的主要起草人、当时年仅 34 岁的詹姆斯·兰迪斯接替这一职务。

《证券交易法》实施后不久,人们便看到:由于它对证券市场的管制,证券交易和国家金融秩序稳定了,公司和企业的信用增加了,投资者的信心增强了,证券市场重新活跃起来。很快,金融界和实业界人士不再希望废除这个法律了。后来的实践表明,对证券发行和交易的管制不仅为当时的经济复兴做出了贡献,从长远看,它还消除了证券市场中肆无忌惮的投机现象,使证券市场从投机的舞台变成为美国经济体制中一个正常的投资场所。

^① Fainsod et al.,Government and the American Economy.Pp.417—418, 421—422.

^② Schlesinger,The Coming of the New Deal.P.469.

复兴金融公司的新职能

在新政所采取的各项金融政策中，复兴金融公司（RFC）职能和作用的扩大是不能忽视的。该公司创建于胡佛时代，是一家属于联邦政府所有的金融公司。胡佛建立它的目的，是为了防止国家信贷机器的破产。从该公司创办初期仅限于向银行、保险公司和其它金融机构贷款而不投资，也不对商业、公共工程和救济进行贷款的有限职能及实际运作来看，胡佛和该公司经理米尔斯显然只是把它当成了一种心理的而非实际的金融工具。他们也许认为，只要建立了这样一个政府拥有的借贷机构再加上几笔紧急贷款，就足以保持信用到危机的结束了。因此当 1932 年 7 月国会通过了要求复兴金融公司扩大职能，向州、市、公司甚至私人发放贷款的议案时，胡佛愤怒地予以否决，并激烈地指责说：“这项议案践踏了政府和公共财政上的所有正统原则。这个国家还从未有过任何一项严肃的建议如同它这危险。”^①

然而，到了罗斯福时代，杰西·琼斯被任命为复兴金融公司的新经理后，该公司的职能和活动范围被尽可能地扩大了。琼斯认为，向银行提供抵押贷款来支撑信用的作法是错误的，银行需要的不是更多的债务，而是资本。因此他主张以投来取代贷款。

《紧急银行法》关于复兴金融公司购买银行优先股票的授权给了琼斯一个极好的机会，但银行家却因担心政府的投资政策中所包含的控制银行的威胁而不愿合作。到 1933 年 7 月仅有 5 家银行向复兴金融公司出售了其优先股而得到了该公司注入的资本。此时，在 3 年多的危机中被汲干了流动资金炸中小企业正在因就业人员和工资的增加而急需银行贷款，但众多的银行却因不愿让复兴金融公司收购其优先股而缺乏资金，9 月份，美国银行家协会在芝加哥召开年会，琼斯在会上建议银行向复兴金融公司转让其优先股以改善自己的资本状况。面对着一大群持有敌意的听众，琼斯威胁说：“银行必须提供贷款”“…否则，政府就将提供。”他甚至直言不讳地奉劝银行家：“这次就做得漂亮点儿，让政府成为你们的合人人。”^②尽管此时美国有近半数的银行并不具备偿债能力，仅银行家们对琼斯的威胁和奉劝仍然无动于衷。

僵局最后被打破应归功于联邦的存款保险计划。加入这个计划的银行由于客户存款能获保险而自然会在公众心目中恢复信用，但要加入该计划则必须先取得具备偿债能力的证明书，而要取得证明书则必须拥有足够的资金。这一下，银行家们对复兴金融公司购买其优先股的抵抗被击溃了。10 月末，纽约制造商信托银行接受了复兴金融公司用以交换其优先股的 2500 万美元，其他银行家也纷纷效法。这样，到 1935 年时，复兴金融公司已拥有了全国近半数银行的 10 亿多美元的优先股。这些新资本的注入确实地防止了银行的破产，并使银行的存款保险成为可能，从而拯救了美国的银行体系。

在琼斯的领导下，复兴金融公司在联邦政府中获得了一种独特的地位：它的资金，除了法定的资本、即联邦预算的拨款外，主要来源于自身的周转基金和通过财政部向公众发售的证券，以及自身经营中所赚得的钱，因此，它在财政上基本上是独立的，在政治上也不必受国会内两党争执的困扰。作为政府拥有的公司，它还取得了实行自由浮动汇率的地位。所有这些，都使

^① State Papers and Other Public writings of Herbert Hoover. Vol.

^② hmednRer, The Coming of the New Deal. P. 428.

得这个公司在行动中具备了很大的灵活性。正因为如此，联邦政府可以把购买黄金、外贸信贷这样一些很难或需要很长时间才能得到国会特别授权的行动直接交与它去办理。也正是因为有了这种独特的地位，复兴金融公司能够在新政期间把贷款范围扩大到了几乎所有经济领域。它的分支机构农产品信贷公司通过贷款和自己的贮存仓库来支持农产品价格；它的家庭和农场电气局则筹集资金帮助居民、特别是农民购买电器设备；它的抵押贷款公司和全国抵押贷款协会为第一抵押开辟了新的市场；它的进出口银行则通过贷款来刺激出口贸易。为了防止铁路证券的崩溃，它向全国的 89 个铁路公司提供了贷款，并购买了许多铁路公司的债券和股票，从而使它拥有了全国 2/3 的轨道。此外，它还帮助国家和地方的公共工程筹款，协助货币当局降低利率，为洪水和飓风的受害者提供援助，为排水、堤坝、灌溉系统等基础设施提供资金，为煤矿、冶金、农产品销售和农村电气化提供贷款，为美国航空公司、田纳西煤气输送公司、埃尔帕索煤气公司的运转注入资金，甚至为学校的建筑提供资金，为教师支付薪水。

在复兴金融公司为公共和私人建筑项目提供的贷款中，旧金山金门大桥的贷款为 7300 万美元，亚利桑那到南加州的水渠贷款为 2.085 亿美元，胡佛大坝到洛杉矶的输变电路为 2280 万美元，哈里斯伯格至匹兹堡的公路建筑为 3500 万美元。此外，810 万美元提供给了纽约市尼克博克镇的建设，350 万美元给了皮吉特海峡桥，510 万美元给了长岛公路和琼斯海滩的改进工程，220 万美元贷给了格林维尔横跨密西西比河的大桥建筑。当芝加哥市政府无力支付拖欠教师的 2300 万美元薪金时，该公司又以用该市卢普镇的不动产为抵押的方式，把这笔贷款提供给了学校当局。到 1939 年 2 月，复兴金融公司的贷款授权额达 132.06 亿美元，实际贷出 100.45 亿美元。^①这些巨额贷款连同该公司拥有的银行和铁路的债券与股票，使得复兴金融公司成为当时美国经济中最大的一个投资者和最大的一家银行。它不仅在美国金融政策从坚挺货币和金本位走向通货膨胀的过程中，而且在美国经济向国家垄断资本主义过渡的过程中，都起了一个不容忽视的杠杆作用。

即使是从纯粹商业经营的角度来看，复兴金融公司在新政时期的表现也是一个巨大的成功。首先，它的运营费用还不足其贷款总额的 1%；其次，它的贷款绝大部分是如期收回的；再次，它在经营中获得了 2 亿美元的利润，从而增加了它的资金储备。尽管它在贷款上也有损失，但它的赢利印足以弥补那些损失。它的主要损失是来自给小商业的贷款：到 1939 年时，有 543 家小商店拖欠还款，其中 46 家被取消了抵押收回权。银行获得的 41 亿多美元的贷款到 1939 年时几乎已全部偿清，仅有的大的损失是给道威斯中央共和银行和芝加哥信托公司的 9000 万美元贷款中损失的 500 万美元。”^①

^① Studenski & Lrppe. *Fomamcoal History of the Unitted States* Pp. 416—417.

^① Studenski & Kroose, *Financial History of the United States*. P 199 — 199 —

改革银行制度：1933 年《银行法》

美国银行制度的发展一直是趋向集中和政府管制这个方向的。1863 年国民银行制度的建立于 1913 年联邦储备系统的建立就是这个发展过程中的两个里程碑，尽管如此，1929 年的经济大危机还是暴露了现存银行制度的软弱和混乱的弊病，并以致命的打击使整个银行系统陷于瘫痪。因此，进一步使银行业集中，加强银行业与联邦政府的合作，加强政府对货币、银行和信贷的控制已是势在必行。《紧急银行法》虽然授予了总统以处理信贷和货币问题的更大权力，但它不过是一项应急措施。要想保证银行体系的正常运转，就必须对现行的银行制度进行改革。新政改革银行制度的措施主要表现在 1933 年 6 月和 1935 年 8 月由国会分别通过的二项银行法中。

1933 年《银行法》又称“格拉斯—斯蒂高尔法”，是 6 月 16 日由国会通过，经罗斯福签署成为法律的，该法律条款较多，涉及到金融业务方面的规定也较复杂，但归结起来主要有以下几点：（1）使投资银行和商业银行分离。涉及到这方面内容的条款中规定，商业银行不能再保留从事股票和证券发行、认购的分支机构；从事证券业务的银行不能再从事存款业务；禁止银行之间的连锁董事会；国民银行的证券交易除公债的买卖外，只能根据客户的命令进行，如为自身获利而购买投资证券，总额不能超过该行资本的 15%，总数不得超过该种证券公开发行总数的 10%，并且还要服从通货管理审计长可能提出的限制和约束。（2）建立联邦储蓄保险公司，对个人储蓄存款提供保险。联邦储蓄保险公司法定资本 2.89 亿美元，由国库认捐 1.5 亿美元，其余数目由联邦储备银行从其公积金中等集。非储备系统银行只要交纳一笔相当于该行 5000 美元以下储户储金后额的 0.25% 的款数，即可参加该保险计划。1934 年 6 月 1 日（后来又延期到 1935 年 1 月 1 日）以前，对 5000 美元以下的个人存款提供保险（实际上，最初的法律规定，1934 年 6 月 1 日以前，对 2500 美元以下的个人储户实行保险）。此后，对 1 万美元以下的个人储户提供全额保险，对 1 至 5 万美元的存款提供 75% 的保险，对 5 万美元以上的个人存款提供 50% 的保险。从 1937 年 7 月 1 日起，非储备系统银行要想获得此项保险，必须首先加入联邦储备系统。（3）对银行向投机业的贷款作出了限制。有关的条款规定，联邦储备银行必须将它自己或成员银行向投机活动、购买证券和不动产等项目的贷款向联邦储备委员会报告，委员会在确认其成员银行不正当地使用贷款于投机活动的情况下，可以暂时中止该行使用联邦储备信贷的权利；禁止联邦储备成员银行充当非成员银行向经纪人贷款的中间人或代理人；禁止对活期存款支付利息，（4）扩大了联邦储备委员会的权力。法律规定，联邦储备委员会成员的任期从 10 年增至 12 年，并授权该委员会确定每一储备区个别银行的资本与盈余之间的比例；成员银行如不顾委员会关于停止贷款的命令而继续增加贷款，委员会则有权取消其票据的贴现权；联邦储备委员会和储备银行在成员银行以其可贴现票据为担保的情况下，可以向成员银行提供不超过 90 天的直接贷款。但是，如果成员银行不顾委员会或储备银行的警告而增加其证券贷款，那么，直接贷款将自动到期，需立即归还。（5）建立公开市场委员会，成员由每个储备银行出一人组成。^①

^① C.D.Bremer, American Bank Failures. New York. 1935. Pp. 124—128; Studenski & Kroose, Financial History of

1933 年《银行法》加强了联邦对银行的集中控制。正因为如此，它受到了银行业和金融家的普遍反对，特别是其中将投资银行与商业银行分离及建立联邦储蓄保险公司的条款，更是引起了金融家的恐惧和不安。美国银行家协会认为，储蓄保险的主意是“不健全、不科学、不公平、甚至危险的”，它准备要领导银行界为阻止该法律的通过和实施而“奋战到底”。J.P. 摩根则预言，使投资和储蓄银行分离的作法会最大限度地损害其公司在将来为“这个国家的发展”提供资本的能力。^②

应该承认，1933 年《银行法》确有缺欠，例如，禁止为活期存款支付利息的条款据说是由于担心银行可能被这项利息所迫，动用存款去搞风险投资，但后来的研究表明，这种担心没有根据。尽管如此，禁令却保留下来（战后在具体作法上有所变化）。又如，这个银行法没有要求所有银行必须加入联邦储备系统，从而使联邦对银行业的集中控制无法达到更大限度，致使后来一些中小银行仍会因现金周转不灵而停业或破产，给储户造成损失。

虽然这项《银行法》有这样那样的缺欠，但将投资银行与商业银行分开的作法及建立联邦储蓄保险制度却给银行业的健康发展带来了福音。因为，三十年代经济大危机中银行信贷体系崩溃的一个重要原因即投资银行与商业银行的结合，商业银行使用个人储金去支持甚至加入证券投机，造成在股票市场崩溃的情况下，缺乏现金来应付客户的提存；而储蓄保险制度的建立对于当时恢复公众对银行的信任及日后保持这种信任都起了不可估量的作用。1933 年这一年，当银行家还在为阻止新法律的实施而“奋战到底”的时候，银行暂停支付和破产的数字却降到了 20 年代以来的最低点。此后，这个数字的降幅更是出乎银行家们的意料。1935 年，全美国仅有 34 家银行破产，而其中 30 家为非储备系统成员银行。^①

the United States. Pp. 395—396.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. P. 443.

^① Studenski & Kroose, Financial History of the United States. P. 400.

改革银行制度：1935 年《银行法》

新政在对银行业实行集中控制方面所采取的最重大步骤是 1935 年颁布的《银行法》。这项法案的主要设计者是 1934 年 11 月刚被罗斯福任命为联邦储备委员会主席的马里纳·埃克尔斯。他希望对 1913 年建立的联邦储备系统进行一次彻底的改造，把该系统的管理权从华尔街手中转交给华盛顿，让政府控制联邦的货币政策，减少私人银行家的影响，加强财政部和中央银行之间的合作，使联邦储备委员会成为对国内金融活动进行有意识管理的机构。埃克尔斯的设想和设计无论是在当时还是今天来看，都是非常大胆的。因为将原来基本上是由私人银行家控制的联邦储备系统改造成政府控制金融活动的机构，无疑会遇到保守主义者的极力反对。正因为如此，罗斯福在 1935 年 2 月将该法案提交国会银行委员会时特别说明，这只是“一个实验性的草案”，^①并且未把该法案标明为政府的提案。

也许是由于 1933 年《银行法》实施的成功，埃克尔斯法案竟出乎意料地未在众议院遇到激烈抵抗，便于 5 月 9 日以 271 票对 110 票获得通过。不过，在参议院的辩论中，它却遭遇到意外的猛烈抨击，纽约的银行家不甘心拱手将金融控制权交与华盛顿的联邦政府，膨胀论者则希望该法案将稳定物价作为首要目标，而保守的经济学家认为这个法案会使联邦储备委员会在性质上成为政治机构。时任参院银行事务小组委员会主席的卡特·格拉斯参议员更是拼命阻止埃克尔斯法案的通过。这位联邦储备系统的创始人对于未与他商量便任命埃克尔斯为联邦储备委员会主席，以及未经他过目便将埃克尔斯法案直送国会的作法极为不满，并且也难于接受对他所制定的《联邦储备法》作大幅度的修改。

4 月中旬参院的辩论开始后，格拉斯竭力想把法案中关于改组联邦储备委员会和改造联邦储备系统的主要部分去掉，但却遭到了罗斯福和财政部长摩根索的抵制。罗斯福在给格拉斯的一封信中，提醒他注意“纽约银行界的奸诈行径”。^②事实上，除了纽约银行界，其它地区的银行家大都支持埃克尔斯法案，他们宁愿要政府的管制，也不愿受“纽约银行帝”的统治。加利福尼亚美洲银行的阿马德奥·詹尼尼便直率地表示：“我赞成这个银行法案。”^①在这种情况下，格拉斯草拟了一个参院的银行法案，并很快获得通过。其实，除了一些不重要的细节外，格拉斯的法案与众院通过的埃克尔斯法案已经没有什么太大差别了。

在罗斯福的敦促和帮助下，埃克尔斯说服了参、众两院协商委员会起草了一个基本是按照他原来的议案所制定的法案。这个折衷法案被作为国会通过的定案提交给总统，经罗斯福于 8 月 24 日签署成为法律。

尽管格拉斯确信自己获得了胜利，并自鸣得意地标榜说：

“我们自下上来的埃克尔斯法案中的那点儿篇幅，还不够点一支烟”，^②但世人却公认，1935 年《银行法》基本上保留了埃克尔斯原来的思想。因此，人们通常把 1935 年《银行法》称为“埃克尔斯法”。

^① Arthur M.Schlesinger Jr.,The Age of Roosevelt :The Politics of Upheaval.Boston.1960.P. 295.

^② William E.Leuchtenberg, Franklin D.Roosevelt and the New Deal,1932—1940.NeW York.1963.P.160.

^① Schlesinger,The Politics of Upheaval.P.297.

^② Leuchtenberg,Franklin D.Roosevelt and the New Deal.P.160.

《埃克尔斯法》的主要内容包括，(1) 解散原有的联邦储备委员会，由新的联邦储备系统总裁委员会^③取代；总裁委员会由总统商得参议院同意后任命的 7 名成员组成，任期 14 年，任满后不适合再任；财政部长和通货管理审计长不再作为总裁委员会的当然成员，(2) 每个联邦储备银行的行长为该行首长，由该行董事会任命，但须经总裁委员会批准。(3) 建立由总裁委员会 7 名成员和 12 家联邦储备银行中的 5 名行长组成的新的公开市场委员会，委员中留给联邦储备银行行长的 5 个席位，除纽约联邦储备银行行长为当然成员外，其余 4 席由其它 11 家储备银行行长轮流占有，任期 1 年。(4) 总裁委员会有权规定任何地区的法定提准备金比率，其幅度对于乡村银行为 7—14%，城市银行为 10—20%，城市储备银行为 13—26%。(5) 授权总裁委员会管理联邦储备系统成员银行的定期存款利率。(6) 每一个储备银行所制定的贴现率均须经总裁委员会批准，并由该储备银行每二周公布一次。(7) 允许国民银行提供为期 10 年的不动产贷款，其款额不得超过该不动产估值的 60%。(8) 任何地区的储备银行均可向储备系统成员银行提供为期 4 个月的纸币贷款，其利息至少应高于规定贴现率的 0.5%。(9) 拥有 100 万美元以上存款的非储备系统成员银行在 1942 年 7 月以前必须成为储备系统成员银行，否则将丧失其享有的联邦储蓄保险。^①此外，《埃克尔斯法》还包括了一些有关银行预算、计算储备的方法等具体的技术性条款。

从 1935 年《银行法》的主要条款中，不难看出，联邦储备委员会的权力明显地扩大了。它不仅拥有批准联邦储备银行行长的任命的权力、规定成员银行准备金比率的权力、决定储备银行向成员银行提供贷款或贴现票据的利率和贴现率的权力、管理成员银行存款利率的权力，而且获得了实际上管理公开市场业务的权力。

公开市场是联邦储备银行买卖公债的场所，联邦储备委员会可以凭借它来调节货币的供应量，影响成员银行的储备，从而贯彻自己的货币政策。第一次世界大战后，政府公债增加了 27 倍，公债的买卖对货币市场造成了巨大冲击。然而，在此之前，公开市场的业务活动一直是掌握在私人银行家、特别是纽约银行家手中。1922 年，联邦储备委员会曾任命了一个非正式的委员会来管理公开市场业务，但它基本上没有发挥什么作用。1933 年《银行法》虽正式建立了公开市场委员会，但却是由 12 家联邦储备银行各出 1 名代表组成。尽管联邦储备系统是为公共利益的联合而设计的，但 12 家联邦储备银行却由私人银行通过购买储备银行股票而集资建立。因此，在联邦储备委员会权力有限的情况下，私人银行家实际上掌握着联邦储备银行的权力，很难指望由他们的代表组成的公开市场委员会作出什么努力来支持国家的货币政策。

然而，根据 1935 年《银行法》建立的新的公开市场委员会，其多数成员（即 12 名委员中的 7 人）是由总统任命的代表国家观点和公共利益行事的联

^③ 联邦储备系统总裁委员会 (Board of Governors of the Federal Reserve system) 的名称一直延续至今，但由于名称太长，所以习惯上人们一般仍简称它为“联邦储备委员会”，与旧名相同，而实际含义已不同了。本书为简明起见，在涉及 1935 年《银行法》之后的联邦储备系统管理机构时，也采用“联邦储备委员会”的简称。

^① Studenski & Kroose Financial History of the United States. Pp. 397—398; Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal Pp. 160—161.

邦储备委员会成员，他们掌握公开市场的业务，实际上也就意味着联邦政府控制了公开市场的活动。货币市场的控制权由此便从华尔街转到了华盛顿。加之联邦储备委员会已有的控制贴现率、利息率和准备金比率的权力，联邦政府的货币政策开始真正地发挥效力，成为稳定国民经济的一个有效因素。

应顺便指出的是，1935 年《银行法》既然加强了联邦政府对银行和金融业的控制，它当然就使得政府能够比较容易地为其开支计划筹集资金。因此，这项法律实际上为罗斯福政府日后的赤字开支政策的执行提供了一个极力有利的条件。

二、农业的调整

1933 年 3 月罗斯福上台时面临的主要问题中，除了银行信贷系统全面瘫痪外，便是农业的危机了。农民在三十年代经济大危机中遭受的打击，在美国社会的各个阶层中也许是最严重的。1932 年，农业人口的纯收入比 1929 年减少了 1/3，农产品价格下降 50%以上，农业平价率从 1929 年的 89（1910—1914 年为 100）暴跌至 1932 年的 55。^①农业地区的政治动荡增加了社会的不稳定，农民购买力的大幅度下降更是对经济普遍复兴的一个致命威胁。

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.27.

《农业调整法》的制定

当《紧急银行法》通过后，农业部长华莱士和助理部长特格韦力为主国会通过一个农业法案。1933年3月16日，华莱士在华盛顿召集农民领袖开会，就政府的农业复兴措施在原则上达成了协议。紧接着，华莱士便与几名顾问和下同一起投入了紧张的法案草拟工作。3月19日，当罗斯福代表行政当局将法案草本提交给国会时，他特别提醒国会说：“我要坦率地告诉各位，这是一条新的前人没有走过的道路：但我也要同样坦率地告诉你们，一种前所未有的形势要求进行这种新式的实验。”^②

法案在众议院遇到了激烈反对。伊利诺伊州的一位国会众议员称：“摆在众议院面前的这项法案比苏联现存的任何法律和法规都更为布尔什维克化。”麻省的一位国会众议员则惊呼：“我们正走在通往莫斯科的道路上！”^③尽管反对派言辞激烈，但人数却有限，因此未能阻止法案在众议院顺利通过。

然而，参议院中要求修改法案的势力却不容忽视。修正派主要是以俄克拉何马州的埃尔默·托马斯为首的通货膨胀集团。他们认为，提交国会的农业调整法案存在一个致命的缺欠，即没有考虑货币治疗方案；通货膨胀不仅是减轻农民债务负担和矫正城乡贸易扭曲状况的有效方法，也是拯救整个国家经济的有效方法。为此，托马斯提出了一个修正案，把白银自由铸币、货币贬值和发行不兑现纸币等措施一并包括进去。当参议员惠勒的自由铸造银币修正案于4月17日在参院的表决中失败后，托马斯立即将自己的修正案提交参院。由于这个修正案包括了通货膨胀的各种措施，实际上便以此将参院中的各派膨胀论者联合起来了。这样，在参院中，支持托马斯通货膨胀议案的议员就占了大多数。要想使农业调整法案在参议院获得通过，就不能不考虑通货膨胀论者的要求。

为了避汗膨胀论者的锋芒，罗斯福不顾正统派顾问们的极力反对，决定接受托马斯修正案，但要求把修正案改为非强制性的，授权总统去考虑决定实行通货膨胀的具体方式和途径。修改后的托马斯修正案被放进了农业调整法案中，参院以64票对21票通过了该法案，众院也以307票对86票通过了参院的修正案。5月12日，罗斯福签署了这项法案。

《农业调整法》由3部分构成：第一部分是农业调整法，第二部分是紧急农场抵押法，第三部分便是以托马斯修正案为主的关于处理货币问题的条款。托马斯修正案授权联邦储备银行直接从国库购买不超过30亿美元的公债，如果此项措施未被执行或执行后未能提高普遍的物价，则授权总统指示财政部长发行不超过30亿美元的钞票用于购买公债，这些钞票具有法币地位；授权总统可降低美元中黄金或白银，或二者的重量直至原有重量的50%，并通过在金银固定比价上无限制地自由铸币来恢复金银复本位制；允许总统在未来6个月内的国际债务支付中，接受比价为每盎司50美分、总价值2亿美元的白银；授权联邦储备委员会在财政部长的批准下，要求储备银行采取行动阻止信贷的过分膨胀，并在紧急时期改变法定提存准备金比率。^①

^② The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, Vol. 2, P. 74.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal, P. 40.

^① Studenski & Kroose, Financial History of the United States, Pp. 386—387.

由于托马斯修正案为非强制性法律，因此，是否执行要由总统来斟酌决定。事实上，它的大部分条款和措施均未实行，罗斯福仅运用了其中的 2 项措施，即降低美元中的黄金含量（美元贬值）和在国际债务支付中接受了价值约 1140 万美元的白银。但美元贬值所带来的通货膨胀显然大大减轻了农民的债务负担。

作为《农业调整法》第二部分的《紧急农场抵押法》实质上主要是为了确认 3 月末成立的农业信贷局的法定权力、尤其是确认其解决农业当务之急——农场抵押问题上的权力而制定的。在大危机中，许多农民为了生存下得不将农场抵押出去以之抵债或获得贷款，当抵押到期仍无力偿还贷款或债务时，农民则会面临被取消抵押品赎回权的问题。如果丧失了赖以生存的农场，对农民来说则无异于死路一条。因此，农场抵押问题一时间比任何其它问题都更容易引起农民的骚动及其感情的爆发。3 月底，罗斯福为解决农业信贷问题，已经建立了一个新的机构——农业信贷局，过去已有的各种联邦农业信贷机构被重新组织进这个新机构中，小亨利·摩根索被任命为该局局长。

当“农业调整法案”仍在参院经历着激烈的辩论时，农业地带却由于农场抵押问题而连续发生了骚乱。4 月 27 日，500 多农民聚集在艾奥瓦州勒马斯市法庭，要求暂时中止一切有关取消抵押品赎回权的诉讼。法官拒绝后，这些农民便将其拖上一辆卡车，拉出城去吊打、污辱了一番，险些将他打死。在同一个星期内，该州丹尼森地区的农民袭击了一群试图取消菲尔兹农场抵押赎回权的债权人代表和代理人，暴力行为的蔓延迫使该州州长下令将 6 个县置于军事管制之下，并派国民警卫队进驻。形势的紧迫使罗斯福断然决定接受托马斯的通货膨胀修正案，从而使农业调整法案得以顺利通过。

《农业调整法》的通过使农业信贷局的权力得到法律确认。该局在摩根索的领导下，迅速行动，为农场抵押重新筹集资金，并为第二抵押发放了一系列“拯救贷款”，此外，该局在各地建立了农业债务调整委员会，帮助债务人与债权人之间重新订立较合理的债务协定，并努力建立起了一个地方银行组成的农业信贷系统，为农场抵押、农业生产和销售提供贷款。到当年 10 月末，农业信贷局发放的各类贷款总额已超过 1 亿美元，相当于土地银行系统 1932 年全年发放的抵押贷款的 4 倍。农业信贷局大量地发放贷款也使得银行和私人金融机构农业信贷的利息大幅度下降。在得克萨斯州的尤瓦尔迪，由于政府农业信贷的大量发放，当地银行的农业贷款利率很快从 16% 降至不足 5%。^①农业的债务和农场抵押问题得到了控制。

《农业调整法》的重点是该法律的第一部分，其目标是要通过削减生产来提高农产品的价格，并通过提高农产品价格来取得工农业产品的“平价”，以实现工农业生产的平衡；同时，管制农产品及其加工品的市场销售。实现这些目标的措施主要有：国内农作物种植分配计划、政府对农产品的预购赎回计划、征收农产品加工税计划、农产品市场协定和农产品出口补贴计划。

农作物种植分配计划是政府通过津贴来换取农民减少播种面积的一种措施：农民按照政府的安排减少耕种面积，政府则以津贴的方式来补偿农民减耕所受的损失。这项措施是非强制性的，农民可以自愿参加。同意按照政府计划缩减耕种面积的农民可以得到政府的津贴，而不加入该计划的农民只能从出售农产品的市场上获得收入。但计算下来，参加减耕计划的农民从减耕

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.45.

的津贴中获得的收入要比不参加计划的农民从增加产量中所获得的收入高得多。因此，这项计划对大多数农民很有吸引力。农产品的预购赎回计划是对参加农作物种植分配计划的农民实行的一项措施：政府以高于农产品市场时价的价格，以类似抵押贷款的形式来预购减耕农民的产品，以保证这些农产品收获后的销售出路。收获后，如果农产品市价高于政府的购买价，农民则可按政府的购买价以偿还抵押贷款的形式赎回自己的产品自行在市场上出售；反之，这些农产品则归政府所有。农产品加工税是为政府支付减耕津贴筹集资金的一项措施，征收对象为农产品加工商，税率则根据农产品的实际价格与平价率之间的差额来确定。农产品市场协定规定和分配准许出售的农产品数量，同时允许加工商以较高价格购买农产品原料，然后把多付的金额计入加工出来的产品价格中，转嫁到消费者身上，用这种方法强行提高农产品的价格。

农业调整局的管理

执行这项法律的机构，是根据法律规定在农业部下建立的农业调整局。由于它的首任局长乔治·皮克的坚持，他获得了越过部长直接与总统联系的权利。当农业调整局正式开始运转时，4000万英亩的棉花已经丰收在望。当时，库存的皮棉已达800万包，相当于年正常需求量的3倍，棉花的中价已降至每磅5美分。如果丰收后的新棉再投入市场，其价格将一落千丈。在这种形势下，农业调整局别无他法，只能使用资本主义社会对付生产“过剩”的惯常作法，毁灭部分棉田。

由于农业调整局刚刚建立，其下属机构尚未建成；而棉田里的作物正在成熟，时不待人，在这种情况下，农业调整局很不情愿地使用了美国各土地赠与学院^①散布于全国各县的农业附属服务机构（因担心其控制了农业调整局的运作）来执行犁毁棉田的任务。农业附属服务机构及其在各县的代理人与成千上万的棉农签订了犁毁棉田的协议，用拖拉机犁掉了正待丰收的全国1/4的棉花（约1000万英亩）。同意犁毁棉田的棉农因此获得了1亿多美元的补偿。^②此外，对于同意参加1934年政府减耕计划的棉农，复兴金融公司于10月16日专门为此而建立的农产品信贷公司则按每磅皮棉10美分的价格（当时的市价为每磅8.9美分）向他们提供了2100万美元的抵押贷款。^③这种作法受到了农民的欢迎，不久便被应用到小麦、玉米等其它可贮藏农产品上面。农业调整局在解决棉花问题上的各种努力使棉花的价格得以提高，棉农在1933年的收入比1931年和1932年增加了50%以上。^④

1933年的小麦问题也很紧迫。当年库存的剩余小麦约有3.6亿蒲式耳，为正常余量的3.5倍，小麦的平均市价在经历了从1920年6月每蒲式耳2.58美元跌至1921年12月的0.93美元后，^①又从1930年1月的每蒲式耳1.08美元跌为1933年2月的0.33美元，^②平均每升小麦还不足1美分。农业调整局提高小麦价格的主要办法是实行了一项为期3年的农作物种植分配计划，与麦农订立减耕协议。之所以没有实行犁苗，是由于气象学家预报1934年为干旱年。果然，1934年春季的干旱和5月份开始的尘暴毁灭了中西部大平原上20多个州的庄稼，使小麦的年产量从1928—1932年平均8.64亿蒲式耳骤降为1933—1935年的平均5.67亿蒲式耳。小麦的价格因此而开始上扬。在降低的2.97亿蒲式耳的产量中，仅有0.2亿蒲式耳是农业调整局实行减耕的

^① 土地赠与学院（Land-grant college）是根据1862年国会通过的《莫里尔法》，为提高全国农业和农机技术，由国会拨赠各州每位国会众议员3万英亩公共土地变卖后筹资建立的高等院校，这类院校开办后，均设立了农业附属服务机构，负责在本州各县传授农业和农机技术，以改进农业生产。这是美国农业生产率得以提高的主要成功措施之一。这类院校在美国共有69所，著名的麻省理工学院、康奈尔大学的一部分、伊利诺伊大学、威斯康星大学、俄亥俄州立大学等都在其列。——作者注

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.

^③ Edwin G. Nourse, Joseph S. Davis and John D. Black, three Years of the Agricultural Adjustment Administration. Washington, D.C. 1937. P. 589.

^④ Basil Rauch, The History of the New Deal. New York. 1944. P. 101.

^① Daniel E. Diamond & John D. Guilfoil, United States Economic History, New York. 1973. P. 594.

^② Robertson & Walton, History of the American Economy. P. 424.

结果，其余的减产均为自然力所致。^③可以说，天气帮了农业调整局的大忙。

玉米和猪肉的问题是联系在一起的，因为在美国，玉米主要是作为养猪的饲料。农业调整局曾考虑犁掉玉米苗，但最后还是放弃了，代之以一个由农产品信贷公司提供抵押贷款和与农民签约减少种植面积相结合的办法。对于生猪，则根据“全国玉米一生猪委员会”的建议，采取了由政府出钱收购仔猪和怀孕母猪，再加以屠宰的办法，强行降低了当年的生猪出栏率，以维持和提高市场猪肉价格。1933年，联邦政府为收购玉米而提供的贷款及给减耕的玉米种植农提供的补偿津贴达1.21亿美元，^④同时，收购并屠宰了600万头仔猪和20万头将要产仔的母猪。^⑤屠宰仔猪和怀孕母猪的作法受到人们的广泛批评，但它们也确实对提高玉米和猪肉的市场价格发生了作用。到1934年9月，艾奥瓦州的玉米市场价格由2年前每蒲式耳10美分提高到了70美分，而头等生猪价格则从1年前每头2.5至3美元提高到7.40美元。^①

总的看来，《农业调整法》的实施极大地缓和了农业的紧急形势，有效地促进了美国经济的复兴。在农业调整局运转的3年中，到1936年11月为止，为执行国内农作物种植分配计划，给小麦、棉花等7种主要农产品付出的减耕补偿津贴共14亿多美元。这笔支出有很大一部分被根据《农业调整法》而征收的农产品加工税所抵销，如果减去同期征收的加工税9.7亿美元，政府实际支出为4.5亿美元。农产品信贷局到1935年底以前，为棉花和玉米放出的抵押贷款为5.07亿美元，减去归还的贷款后，实际支出2.7亿美元，加上同期政府为减耕付出的津贴（不包括加工税冲抵的部分）及其它农业支出，联邦政府在这个时期里使农民的购买力增加3.5亿美元。^②由于农业调整局的各项努力，从1932年到1936年，农业总收入增加了50%，农民的现金收入增加了近一倍，农产品贸易条件大大改善，农业干价率从1932年的55稳步上升到1936年的90（1926年为100），农业债务减少了10亿美元，债权人也逐渐从私人银行和保险公司转变成为联邦公共机构。^③可以说，《农业调整法》获得了相当的成功。

同时，也必须指出，农业调整局的犁苗和屠宰仔猪的措施是在国内和世界上有着大量忍饥挨饿者存在的情况下进行的，从这个角度上讲，这些措施带有浓厚的资本主义的不入道的色彩。无论如何为其辩护，它都是新政农业措施中不光彩的一页。此外，农业调整局的津贴绝大部分是分配给了拥有大量土地的富裕农民，而减耕又使大批佃农被迫离开了自己曾经耕种过的土地，也使农场主解雇了许多农业工人。因此，从本质上讲，《农业调整法》有利于富裕农民，而伤害了那些最贫苦的农民。

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.70.

^④ Nourse et al., Three Years of the Agricultural Adjustment Administration. P.438.

^⑤ Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. P.73.

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.71.

^② Nourse et al., Three Years of the Agricultural Adjustment Administration. Pp.584, 586, 587, 589.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal. p.71.

《农业调整法》的废除与《土壤保护和国内农作物种植分配法》

在《农业调整法》的执行中，引起争议最大的还属农产品加工税。当年《农业调整法》制定时，面粉厂商、食品加工商、罐头制造商都激烈地反对加工税。他们拼命游说于国会，但却未能阻止法案的通过。《农业调整法》生效后，加工商们极不情愿地交纳了加工税。虽然这些税款他们已计入了加工产品的成本，转嫁到了消费者的身上，但他们骨子里却认为这些原本应属于他们的利润被政府强行拿去了。

1935年，《国家工业复兴法》被最高法院判为违宪后，一群面粉加工商便以抗缴加工税的行动向《农业调整法》发起了挑战。联邦政府以“违反《农业调整法》”的罪名指控这群加工商的抗税行动及其带头人巴特勒。这项“合众国诉巴特勒案”于1936年1月6日由联邦最高法院做出裁决，以6名大法官同意、3名反对的裁决结果宣判《农业调整法》中的加工税违宪。大法官欧文·罗伯茨代表6名赞成派大法官所提出的理由是：此案所涉及的事务是州内的，不在国会权力管辖范围之内；使用加工税来诱导对农产品的限制，实际上是一种强制；国会征税应为了普遍的福利，但加工税却是攫取一个集团的钱财转归另一个集团的不正当作法。罗伯茨指出：“使用加工税来达到一个不在宪法范围之内的不合法目的，显然是不能接受的”，“征税权不能被用作实施管制国会无权干预的州内事务的工具”。然而，以哈伦·斯通为首的3名大法官反对罗伯茨所阐述的这些理由。斯通在代表少数派反对意见的发言中指出：“在目前波及和影响全国的农业贫困的状况下，没有任何根据说援助农民的公共支出超出了国会‘为提供……普遍福利，而征税的特别授权’”，“强制的说法在该法律实际操作的记录和资料中找不到任何支持证据。经济强制的本质是丧失的威胁，而不是获得的希望……一方面说（国会）拥有为国家普遍福利开支的权力，而另一方面却否定征收完全适合于达到这目的（仅这一目的本身就证明开支是合理的）的税款的任何权力，这本身就是矛盾的。”^①

“巴特勒案”的判决虽然仅把《农业调整法》中的加工税宣布为违宪，但却使一切与生产者订立的合同有关的调整计划无法再执行，从而使整个《农业调整法》处于瘫痪状况。最高法院在判决中还命令行政当局将已经征收到的2亿美元加工税发还加工商，农业部长华莱士愤怒地谴责说，这“也许是美国历史上最大的合法偷窃”。^②

在农业状况刚有好转的情况下，《农业调整法》的废除可能使整个农业重新陷入危机；农产品的价格已经由于“巴特勒案”的判决而急剧下降了，中西部农业各州也因此出现了新的动荡。在这种情况下，农业部趁国会于1936年1月开幕之机，很快拿出了一个临时的替代方案，该法案仅在国会遇到轻微的反便于2月29日通过，这就是1936年《土壤保护和国内农作物种植分配法》。

该法以1935年国会为解决干旱和尘暴问题而制定的《土壤侵蚀防治法》为基础，用保护土壤的名义，通过付给下种消耗土壤地力的作物而种保护土壤作物的农民以津贴的形式来达到减少生产的目的。该法列为消耗土壤的作

^① Raymond Moley, The First New Deal. New York. 1966. Pp.261 262.

^② Schlesinger, The Politics of Upheaval. P.505.

物如小麦、玉米、棉花、烟草、甜菜等，正是产量剩余的作物；而保护土壤的作物则是大豆等产量不足的作物和首信草。愿意与政府的计划合作的农民，种植保护土壤作物的每一英亩土地可以获得政府付给的 10 美元补偿津贴，国会为此而拨出不超过 5 亿美元的款项。^①在该法实施的第一年中，政府便为此支出了 4.7 亿美元。^②

作为解决农业问题的临时措施，《土壤保护和国内农作物种植分配法》执行的效果远不如《农业调整法》。这主要是由于经历了几年干旱后，1937 年的气候好转，使农业生产大幅度增加；减耕后的农民精耕细作，努力提高单位面积的产量，使减耕后的农田产出了等于甚至超过原种植面积总产的产品；此外，气候的好转也使不少农民拒绝参加政府的农作物减耕计划。所有这些因素作用的结果，使棉花、小麦、玉米等谷物的产量大幅度增加，其中棉花的产量从 1935 年 1050 万包增加到 1900 万包，库存量几乎已经等于第二年的需求量。农产品批发价格指数从 1937 年的 86.4 骤降为 1938 年的 68.5。^③这种状况迫切要求制定一个新的农业调整法。

^① John T. Schlebecker, Whereby We Thrive; A History of American Farming, 1607_ 1972. Iowa. 1975. Pp. 241—242.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 136.

^③ Economic Statistics Bureau of Washington, D.C., The Handbook of Basic Economic Statistics. P. 116; Fainsod et al., Government and the American Economy. P.

第二个《农业调整法》

1938年2月16日，在罗斯福总统的敦促下，国会通过了第二个《农业调整法》。这个《农业调整法》与1933年《农业调整法》相比，更强调农产品价格的保持和稳定，而不太强调减耕。它主要是通过控制剩余农产品，而不是控制生产来实现农产品价格的稳定。

根据该法律规定，1936年《土壤保护和国内种植分配法》中的土壤保护原则被作为一项永久性的政策保留在第二个《农业调整法》中。该法授权农业部每年规定小麦、棉花等5种基本农作物的必要种植亩数，然后以过去的生产记录为基准，分配给各州，再由州分配给各县，县分配给每个农民。参加这个土壤保护和种植分配计划的农民，其种植额以外的土地可以得到政府的补偿津贴。该法授权农产品信贷公司可对一切农产品发放无追索权贷款，农民以其产品为抵押来取得这项贷款；当棉花、小麦、玉米的剩余产量超过或其价格低于规定的界限时，该公司则必须向这些产品的生产者提供贷款：对于向参加政府种植计划的农民提供的贷款，其数量根据当时的市价和供应情况，按平价率的52—75%提供，而不参加政府种植计划的农民获得的贷款额要低于此数。这种办法的目的在于保持农产品价格使之不至离农业平价率太远；同时，这种收购农产品的行动也使政府开始建立起一个类似于我国古代的“常平仓”制度^①来调节农产品市场的供求和价格水平。该法还规定，如遇有棉花、小麦、玉米、烟草或水稻的剩余产品大量出现的年景，农业部长可以举行该种农产品生产者的公民投票，得到2/3以上有关生产者的同意，便可规定并强制执行销售配额制，对超额销售的农民课以惩罚税。这项法律还提出了许多方法来处理剩余农产品：如小麦和棉花的出口津贴、学校的免费午餐、通过州福利机构向贫困家庭分发剩余农产品、向低收入家庭发放食品券等。鉴于小麦产区历史性的干旱特点，第二十《农业调整法》对小麦实行了联邦保险，并由此而建立了“联邦农作物保险公司”。^①

由于第二个《农业调整法》的执行，美国农作物种植面积明显减少，小麦种植面积1937年是8100万英亩，1938年减为6300万英亩，此后直到1944年，未再超过6200万英亩。但是，由于亩产增加，农作物总产量未见减少，反而增加了，导致1938—1940年间的农产品价格下降了25%，^②联邦政府在1939和1940年两年间，却为执行第二个《农业调整法》付出了近20亿美元。^③到1941年以前，农民根据第二个《农业调整法》的规定，从销售产品和政府津贴中每年平均获得48亿美元的纯收入，这个数字是1932年农业纯收入的2.5倍多。^④

尽管第二个《农业调整法》仍有这样那样的缺欠，但它的各项原则和措施，如国内农作物种植分配计划、土壤保护、常平仓制度、农产品抵押贷款、

^① “常平仓”制度据说是华莱士因读过在哥伦比亚大学的一个中国学生写的论儒家经济思想的论文后，从孔夫子那里借来的。参见 Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.29 Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. P.255.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 136_137.

^③ Schlebecker, Whereby We Thrive. P.

^④ Studenski & Kroose, Financial History of the United States. P. 419.

^④ Fainsod et al., Government and the American Economy, P. 138.

农产品销售配额制、剩余农产品的出口补贴以及谷物保险制度等，均成为联邦的长期农业政策。从而使美国的农业管理从原来的基本无序走向有秩序的联邦管理。

电力通向农村

在农村电气化方面，罗斯福政府做了大量有益的工作。美国农村电气化得以实现，《田纳西河流域管理法》起了重要作用，这一点将在以后的章节中加以叙述。在田纳西河流域之外，联邦政府还投资在全国大河的关键部位修建了不少综合性的水坝工程。著名的有：哥伦比亚河上的邦纳维尔大坝、大古利大坝；密苏里河上的佩克堡大坝；以及科罗拉多河上的鲍尔德尔大坝（1947年正式命名为胡佛大坝）。

当这些大坝接近完工的时候，公共工程局的全国电力政策委员会和全国资源委员会共同提出了一个处理政府生产的电力的计划，建议联邦政府建立一种地区电力中心网系统，即将政府在某一地区内所有的新旧发电及输变电设备联系成一个整体，形成一个统一的低利润率的大电力集团（如西北电力中心网将把邦纳维尔和格兰特古利二大系统联系起来）；同时保证非赢利机构（如市政电力系统、农民合作电力系统等）在分配公共电力中获得优先。这个计划的基本目的在于通过降低电力价格来刺激电力的使用，同时也意在加强联邦对电力工业的管制，扩大电力工业中的公共因素，降低私人控股公司的作用。

1937年，国会根据刚升格为部级的全国电力政策委员会的建议，通过了《邦纳维尔电力法》，建立起西北电力中心网，改变了过去1年中邦纳维尔大坝将生产的多余电力卖给私人公司，再由私人公司按自己制定的高价出售和分配这些电力的作法。

在公共电力的分配原则确立以后，输变电设备就成了突出的问题。1935年5月成立的“农村电气化管理局”，用来自复兴金融公司的款项，以低利贷款结由该局组织起来的农民非赢利合作机构，通过它们来修建伸向农村的电线、输变电设备、以及电站；同时，农村电气化管理局自己也修建一些电厂。私人电力公司原来认为农村的电力消费者不多，修建农村输变电设备无利可图，因此不愿接受农村电气化管理局的贷款去承建这些设备。如今，他们看到农村电气化管理局可能夺走自己的顾客，于是拼命反对和抵制该局的行动，同时加紧修建了一些输变电路来与农村电气化管理局争夺客户，并尽力去阻止该局组织农民合作运动。面对私人电力公司的抵制，农村电气化管理局也加快了贷款速度。到1939年6月时，农村电气化管理局的贷款总额为2.27亿美元，两年半以后，又达到4.34亿美元。^①双方竞争的结果，使输变电路开始横跨美国农业地带。

根据美国财政部长年度报告所提供的数字，从1936至1940年的5年中，联邦政府为农村电气化开支达10.1亿美元。^②作为这项努力的结果，美国农村中用电的农民人数从1934年的70万猛增到1941年的225万；用电作动力的农场在1935年时仅占农场总数的1/10，到1941年，用电农场的数字提高到农场总数的4/10，而到1950年，9/10的农场都用上了电。^③农村的电气化基本实现，农民的生活发生了巨大变化。

^① Schlesinger, The Politics of U Pheaval, p. 384.

^② Studenski & Kroose, Financial History of the United States, p. 419.

^③ Schlesinger, The Politics of U pheaval, p. 384 ; Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal, p. 158.

不成功的扶贫措施

新政的农业政策对救济贫苦农民问题显然考虑不够，尽管它也曾想使失去土地的农民重新获得安置，让佃农获得自己的土地。

美国的佃农制从 1900 年以来有所发展，三十年代经济大危机又使佃农制得到传播。到 1935 年，全国佃农占农民总人口的比例从本世纪初的 35% 上升到 43%。在密西西比州，这个数字竟达 70%！佃农耕种的土地在 1900 年时占全国耕地总面积的 1/3 弱，到 1935 年时上升到 45%。黑人农民中 77% 是佃农，其中分成制农民（佃农中最贫困的阶层）约占佃农数字的一半；白人农民中 46% 是佃农，其中分成农占佃农的 29%。南方的佃农约占全国佃农总数的 63%，人数达 183 万多。^①这些人生活极其悲惨，成年累月在地里干着繁重的劳动，年终结算时却经常倒欠地主的债。他们住在风雨不避、破陋不堪的小木屋中，有的甚至 3 家人挤在 2 个房间里。

罗斯福上台前，曾表示要帮助这些“处在经济金字塔底层的被遗忘了的人”，^②联邦紧急救济署的农业恢复处、内政部的宅地维持司、以及 1935 年 4 月合并包括上述两机构在内的一些机构而组成的重新安置局和 1937 年 7 月取代重新安置局面成立的农业保障署都曾相继为此作出了一些努力，但收效并不大。例如农业保障署，它的一个重要任务就是通过 40 年分期偿还的低息贷款来帮助佃农购买土地。然而，国会为此项计划拨出的款项仅只 1 千万美元，^③远远满足不了需要；加之南方国会议员的拼命反对，而联邦政府由于需要南方议员在对外政策及国内其它立法上的支持而不敢得罪他们，所以对农业保障署的这项计划支持不力，致使农业保障署的努力未获多少成效。到 1940 年，全国仍有 42% 的农民家庭根本没有土地，^④他们仍是“被遗忘了的人”。

在这些收效甚微的救济贫苦农民的努力中，也有一些是很值得注意的措施。这就是宅地公社和“绿带镇”的实验。这些实验尽管带有不少空想的成分，但却折射了罗斯福政府中许多新政派人士的理想。然而也正是由于它带有空想的成分，甚至可以说充满了空想的色彩，因此这些实验均以失败告终。

所谓宅地公社，就是政府出钱购买土地，并在这块土地上建造房屋、配备牲畜、农具、以及生活用水、道路等公共设施，然后把由于贫困而陷入绝境的家庭组织到这块土地上重新安置，让他们从事手工业或小型工业生产，同时在这块土地上生产自己的食物。政府购买的土地、农具、工具及建造的房屋折合成款项，以贷款形式提供给这些家庭，而这些家庭则用出售自己的产品所获得的收入来偿还贷款。宅地公社的实验是由内政部宅地维持司于 1933 年底和 1934 年初开始进行的，与此同时进行的还有联邦紧急救济署农业恢复处的“农村工业公社”实验。这是宅地公社的另一种形式，不过目的仅仅在于为了救济的权宜之计而已。这两个机构共为这个实验花费了 1 亿多美元。到 1935 年重新安置局接管这些宅地公社时，它的数量（包括已经建成的和将要建成的）达到近 100 个。^⑤

^① David E. Conrad, *The Forgotten Farmers: The Story of Share-croppers in the New Deal*. Illinois, 1995. Pp. 1-2.

^② The Public Papers and Addresses of Roosevelt. vol. 1. p.

^③ Rauch, *The History of the New Deal*. p. 290.

^④ Conrad, *The Forgotten Forgotten Farmers*. P. 2.

重新安置局接管宅地公社后，并没有再发展它。因为重新安置局局长特格韦尔认为，这种自给自足的家庭农业是落后于时代的，尽管它具有一些社会价值，但在经济上的代价太高。他支持一种新的公社计划，即“绿带镇”计划。

所谓“绿带镇”，实际上类似于今天的卫星城，不过规模要小得多。它是设计来帮助城市低工资工人的一种市郊公社，由政府投资建造，受雇于公共工程进展署的工人家庭构成了它的居民，每镇约有 700 户人。“绿带镇”座落于城市近郊，周围有绿色的农田和林地环绕；镇中住房整洁，设计新颖，还有环境优美的学校及宽敞、明亮的教室。居民们从事一些农业生产，可以从农田、林地的收入中补充他们低得可怜的工资。管理“绿带镇”的是由镇中全体居民选举出来的自治机构，它负责收租、交税，并从收来的租金中提出款项来偿还政府的投资。重新安置局在密尔沃基、辛辛那提、马里兰州的怕温和新泽西州的新不伦瑞克建造了 4 个这样的“绿带镇”。

然而，由于生长在美国这种竞争和个人主义的环境中，宅地公社的居民缺乏公共意识，大多数人仅想呆上五、六年就离开宅地公社，出去购买自己的小农场，因此，宅地公社从一开始就缺乏继续发展的基础。此外，由于宅地公社和“绿带镇”的实验有可能增加农产品的产量，与用减产来提高农产品价格的新政总的农业政策相矛盾，不可能获得当局的大力支持；加之联邦政府不愿在此项计划上花费过多，因此，到 1937 年农业保障署接管重新安置工作时，大多数的宅地公社计划已经在清算了，而贫苦农民的状况未见多少改善。

三、复兴工业的努力：《国家工业复兴法》

仅有金融业和农业上的措施，显然是不能使经济真正复苏的。自美国在上个世纪末成为工业国家以来，工业在整个国民经济中所占比重迅速提高，到1929年，21万家工业企业雇用了883.8万工人，工业生产总值达到700亿美元，^①占当年国民生产总值1038亿美元^②的67.4%。因此，要使经济复苏，必须在工业上采取一些措施。只有使工业进入了正常的运转，美国经济的复苏才能有望。但工业问题显然比金融和农业问题更复杂，究竟用什么样的方法来刺激工业，在各种政治力量和利益集团中间却有着五花八门的方案，甚至在行政当局中，政府各部门的首脑也未形成一致的意见。工业复兴的不同方案

应罗斯福智囊团的主要顾问雷蒙德·莫利邀请、负责主持工业复兴计划的休·约翰逊将军是第一次世界大战期间陆军部派驻战时工业委员会的代表，也是该委员会的正式成员。他对战时工业委员会在大战期间的美国工业方面所发挥的作用及运作经验记忆犹新，因此也就很容易驾轻就熟地把这种经验套用于危机期间工业问题的解决方案中。他把企业竞争中所信奉的“人不为己，天诛地灭”的哲学斥之为“残酷而贪得无厌的个人主义的杀人学说”，主张在企业与政府合作的结构中，暂停实施反托拉斯法，在政府监督下，由工业采取一致行动来对付危机。^③这种“企业与政府协作的工业计划政策”得到了巴鲁克和莫利的支持，也与美国商会所支持的通过同业公会来达到国民经济计划的“斯沃普计划”相去不远。不过，“斯沃普计划”更强调工业计划要以同业公会为基础。

罗斯福智囊团中的顾问们基本都同意在企业与政府合作的框架内实现工业计划的观念，但对于在计划中应强调的重点则有不同的理解。特格韦尔认为，单纯的工业自治只能有利于个别的工业行业，因此，必须建立“一种在所有工业行业之间的强制的平衡”。他建议用“工业一体化委员会”来完成此任，即每一个同业公会建立自己的计划机构，一体化委员会则负责用政府制定的基本计划来协调各工业行业的计划。他认为，只有用这样的方式，“新技术所创造出来的私人集体主义”^④才能被牢固地套在公共利益的马车上。^⑤农业调整局的总法律顾问杰罗姆·弗兰克也持同样的观点，他认为，解决赢利经济所存在问题的方法就是“强化经济各部门之间的协作”，“正如美国拒绝了政治上的无政府状态，采取了一项重大步骤，把这个大陆一体化为一个国家一样，现在它需要循着这条道路继续前进，达到一种深思熟虑的经济上的一体化”；要实现经济一体化，就需要建立一个新的中央机构。^⑥

约翰逊邀请来负责为他处理劳工问题的唐纳德·里奇伯格一直怀有一种老罗斯福时期的“工业民主化”的梦想。作为“雄赳党”^⑦的老战士，他希望

^① Fite & Reese, an economic history of the United States, p. 536.

^② The Handbook of basic economic statistics, p. 224.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal, pp. 87—88.

^④ 指由私人企业主组合而成的同业公会——作者注。

^⑤ Schlesinger, The Coming of the New Deal, p. 93.

^⑥ Schlesinger, The Coming of the New Deal, p. 94.

^⑦ “雄赳党”：1912年大选中，共和党内部分裂，以西奥多·罗斯福为首的进步派自组进步党。当年8月

通过国家的控制，建立一种“工业的自治”。不过，与“斯沃普计划”不同的是，他的工业自治的设想不是以同业公会为基础，而是以经理、投资者和工人组成的理事会为基础；而且他强调联邦干预。他认为：“一个全国性的计划经济是摆脱目前形势的唯一出路，也是未来的唯一希望。”^②

在国会中，支持国家计划观点的议员大有人在，特别是在参议院中，更是如此。然而，正如行政当局和智囊团中的情形一样，那些支持国家计划的人所强调的重点也各不相同。来自纽约州的国会参议员罗伯特·瓦格纳不仅认为政府有责任、也有权力来保持就业与经济稳定，而且要求联邦制定公共工程计划，建立就业稳定委员会和失业保险制度。来自威斯康星州的拉福莱特参议员也敦促联邦制定大规模的公共工程和救济计划，并要求建立一个全国性的国民经济委员会。来自亚拉巴马州的参议员雨果·布莱克则更强调缩短工时，以使更多的劳动力就业。

尽管设想的方案五花八门，但它所显示出来的信息与劳工界所显示的愿望是一致的，即要求政府尽快制定出一个处理工业问题的广泛方案，1933年4月6日，参议院通过了雨果·布莱克提出的一项每周30小时工作制的议案。该法案获得了劳工联合会的支持。劳联主席格林要求国会使这项法案成为法律，甚至以总罢工相威胁。这种形势迫使仍想等待工商界和智囊团拿出一个统一方案的罗斯福不得不采取行动。因为罗斯福认为，布莱克法案实际上对工业复兴是一个威胁，一旦众议院在劳联的压力下通过该法案，那么，它不但不能拯救工业，反倒会使整个工业瘫痪。^①他立即指示劳工部长珀金斯女士组成一个内阁委员会，起草一项新的议案以代替布莱克法案；同时，命令智囊团中的首要人物、副国务卿莫利与首都华盛顿范围内关心企业和政府合作问题的各种团体接触，并就此问题提出建议。

5月7日，在第二次炉边谈话中，罗斯福为工业问题的处理方案勾勒了一个原则性的框架，他指出：“把我们已经采取的各项措施称为政府对农业、工业和交通运输业的控制是完全错误的。实际上，它是政府与农业、工业和运输业之间的一种合伙关系，不是利润上的合伙，因为利润仍归公民，而是一种计划上的合伙关系，一种务使计划得以执行的合伙关系。”“政府应该有权利、也将会有权利调查并帮助某个工业行业制定计划，并在该行业绝大多数企业的协助下，去制止不公平的行径，同时，运用政府的权威去强制实施这个协议。”^②在起草这个“谈话”时，莫利曾问罗斯福：“你是否意识到你正在采取一项重大步骤背离平均主义和自由放任主义的哲学？”罗斯福沉思了一下，郑重地答道：“如果这个哲学还没有被证明已经破产的话，那么，现在坐在这里的就应该是赫伯特·胡佛。我一生中所发表的所有演讲中，还没有哪一个能使我确信会比这次讲话更正确。”^③

处理工业问题的原则已经确定，但各种各样的方案仍在具体问题上争论不休。罗斯福对此已失去了耐性，在5月10日召开的有关工业计划方案的白

5日，进步党第一次代表大会于芝加哥召开，老罗斯福在会上宣称自己“有如一只雄麋”，该党遂以雄麋为旗徽，被称为“雄麋党”。4年后，该党解散——作者注。

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal, p.

^① Raymond Moley, The First New Deal, New York, 1996, p. 287.

^② The Public Papers and Addresses of Roosevelt, vol. 2, pp. 164 — 165.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal, p. 98.

宫会议上，他命令仍在激烈争论的顾问们把他们自己锁在一个房间里，消除分歧，拿出一份统一的议案。结果，到 5 月 15 日，负责起草议案的顾问们终于在以强调政府发放许可证制度为基础的约翰逊方案和商务部副部长约翰·迪金森起草的以强调同业公会为基础的工业自治方案之间达成妥协，制定出了一个包含有各方意见在内的统一方案——国家工业复兴法案。

《国家工业复兴法》的制定

这项工业复兴法案包括两大部分，即两部条款。第一部为“工业复兴”。它申明，国家经济正处于紧急状态，因此有必要部分暂停实施反托拉斯法。工业各行业成员可与政府合作，制定本行业的公平竞争法规。法规一旦由总统批准，将对全行业具有法律效力，并由法庭强制执行。法规内容应包括保证雇员的“组织和通过他们自己选择的代表进行集体谈判合同的权利”，并宣布“黄狗合同”^①非法；还应包括有关工资、工时和工作条件的条款，以及其它涉及公平竞争问题的条款。最高工时及最低工资的限额，如有可能，应通过工人集体与雇主谈判后达成，否则将由总统决定。总统对法规拥有广泛的处置权：他不仅拥有法规的批准权（由根据他的指令而新成立的工业复兴局来实施），而且可以以保护消费者、竞争者、雇员或公共利益的理由来更改法规的条款；如果某个行业不能通过协商制定出自己的法规，总统则有权在警告和举行听证后，为该行业强制制定一项法规；在特殊情况下，他还可以对某个行业实行许可证制度，没有获得许可证的厂商将丧失经营权；他还有权干预和批准企业家之间、工会之间、或劳资之间自愿达成的协议。所有的行业公平竞争法规、许可证和自愿协议都将在工业复兴法二年的有效期中享受从反托拉斯法中豁免的权利，即不受反托拉斯法的追究和起诉。如果违反法规、自愿协议或许可证制度的规定，将被罚款，或受到联邦贸易委员会的中止令或停止令的处罚。^②

在法案的第一部条款中，引人注目的是该部中的第七条 a 款，即通常所说的 7a 条款，这一条款规定：“根据本部条款所批准、制定或发布的每一项公平竞争法规、协议和许可证应包括以下内容：（1）受雇者应有组织和通过他们自己选择的代表进行集体谈判合同的权利，在选派此种代表或组织工会的行动中，在为谈判集体合同、或其它相互支援、相互保护的为目的而进行的其它的一致行动中，不受劳工的雇主或他们的代理人的干涉、限制或强制；

（2）受雇者及任何寻求受雇的人不应被要求以参加任何公司工会，或禁止其参加、组织或援助一个他自己选择的劳工组织作为一个雇用条件；（3）雇主应遵守总统批准或规定的劳工最高工时、最低工资的比率及其它雇用条件。”^②

7a 条款的重要意义在于它从法律上肯定了工人组织工会和谈判签订集体合同的权利。多年来，同业公会和雇主一直将组织社会团体视为自己的一项特权，即使是雇主中较为开明的自由派，也不愿把组织的权利给予工人。在“斯沃普计划”中，就根本找不到工人有权组织工会的条款。因为，对雇主来说，面对单个工人总要比面对有组织的工人容易得多：在单个工人面前，他们可以耀武扬威、极尽压榨之能事；而在有组织的工人面前却不得不谨慎行事，毕竟众怒难犯。在工业复兴法起草和制定的过程中，雇主们并不赞成 7a 条款，仅仅是由于害怕激起工人反抗，以及一些自由派议员和行政当

^① 黄狗合同，指雇主与雇员（工人）个人签订的以受雇者不参加工人工会为条件的雇用合同，这类合同已在 1932 年 3 月颁布的《诺里斯—拉瓜迪法》中被禁止——作者注。

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.526 — 528 ; Moley, The First New Deal. Pp.291—292.

^② Henry Steele Commager ed., Documents of American History. New York.1943.P.453.

局的官员们的坚持，这一条款才得以保留。事实上，在整个工业复兴法中，雇主所获得的利益绝不比工人们少。且不说他们获得的实际上的协调价格固定价格及控制产量的权力以及从反托拉斯法中豁免的保证，单是在 7a 条款中，他们也并非毫无所得。虽然“血汗工厂制”和“黄狗合同”不能再实行（其实“黄狗合同”一年前已被法律所禁止），但御用的公司工会^①却未在禁止之列，这正是他们日后对付工人工会的有力武器。7a 条款事实上承认性质根本不同的两种工会的并存，正是它的一个根本缺欠，也为日后劳资冲突和争端的复杂化埋下了种子。

工业复兴法案的第二部分是“公共工程和建筑规划”。它授权总统建立一个应急的公共工程局，国会则为该局拨款 33 亿美元用于广泛的国内公共工程项目，包括水坝、公路、联邦用房及海军设施等工程的建筑。

这两部条款虽然统一于工业复兴法案之中，但罗斯福却将其视为两项相互独立的工作。他把工业复兴局看作是改革和重组经济的长期工具，而公共工程局则被视为一个执行应急计划的临时机构。在后来的运作中，二者也是相互独立和平行的。因此，有关公共工程的问题此处不多叙述，而放在后面专章讨论。

5 月 17 日，工业复兴法案提交国会。众议院仅作了个别补充，便在一个星期后以 325 票对 76 票通过了该议案，虽然个别议员对法案的卡特化倾向不满意，而更多的一些议员则不喜欢法案赋予总统和行政当局的独裁式的发放许可证的权力。在参议院的听证和辩论中，法案遇到了激烈的反对。全国制造商协会和美国商会都攻击法案中赋予劳工集体谈判权利的 7a 条款。密苏里州的国会参议员贝内特·克拉克代表雇主的利益，提出了一项修改 7A 条款、保持现有劳资关系的修正案，但立即被参院中的自由派议员斥之为如果不是想使“黄狗合同”合法化，便是企图支持公司工会。争论最激烈的问题是有关暂停实施反托拉斯法的问题。来自爱达荷州的反托拉斯老战士威廉·博拉认为，暂停实施反托拉斯法肯定会促使财富和权力的集中。为了防止这种倾向的出现，他提出了一项修正案，规定在工业各行业制定法规时，绝对禁止“限制贸易的联合、固定价格、或其它垄断行为”。^①企业家、包括美国商会则认为，这项法案本来就承认了企业界固定价格和限制产量的权利，如果删除了这些内容，那么法案就成了仅仅是为了劳工的法案了，这样的话，企业界将不会加入这项计划。参议员瓦格纳反对博拉提出的修正案，他认为，为了防止价格的有害波动，企业间的合作是必要的；在制定法规时，真正的危险是垄断价格的固定，而这在法案中已是被禁止的了。博拉反驳道，不论这项法律使用什么样的语言，大的势力总是会控制法规的制定工作的。瓦格纳则回答说，除了通过行业法规，还有什么其它的办法能使血汗工厂制非法，使工人的悲惨境地让人牢记在心吗？“我认为，直到我们有了国家计划经济，我们才能使工业有秩序；而这（指行业法规——作者注）是走向国家计划经济的第一步。”^②双方意见争执不下。最后经过协商委员会的调解，博拉修正案中的语言被冲淡为仅禁止“垄断或垄断行为”的模糊词句。

^① 公司工会，指雇主组织或控制的工会——作者注。

^① Fainsod et al., *Government and the American Economy*.p.529.

^② Schlesinger, *The Coming of the New Deal*.p.101.

在参院的辩论中，也有人对议案中包含的史无前例的委任立法权^①问题，联邦对州际贸易的管制权，以及对工资、工时和发放许可证的管制等涉及适当法律程序的条款是否符合宪法提出了疑问，但这些问题由于关系到整个法案能否存在的根本问题，在社会急需一项能使工业复兴的法律时已来不及认真思索和讨论，因此都被撇在了一边而未予重视。然而，正是这类问题日后葬送了工业复兴法。不过，在它们尚未发生作用前，人们主要关心的却是使工业和整个经济尽快复苏这个当务之急。

6月13日，在罗斯福总统的敦促下，参院终于以46票比39票的接近票数通过了协商委员会关于批准法案的决议。法案立即被送交总统签署，6月16日，在国会特别会议的最后一天，罗斯福签署了《国家工业复兴法》，同时发表了一个解释性声明。他强调指出，这项法律的目的在于“通过消除那些不仅折磨了正当的工商业、而且导致了劳工的不幸的海盗式的方式和措施，来保证工业获得合理的利润，劳工得到合理的生活工资”。它是一项政府与企业合伙关系的历史性试验，“它是对工业界的一个挑战：长期以来工业界坚持认为，如果给它以协调一致行动的权利，它就能为普遍利益做更多的事情，而迄今为止，这种协调行动是非法的。从今天起，它获得了这种权利。”对于企业与政府能否成功合作，罗斯福似乎并无把握，但却对它寄予厚望。因此，他不无保留地宣称，“历史也许会把《国家工业复兴法》作为迄今为止美国国会所通过的一项最重要的、意义最为深远的法律记录在案。”

②

^① 委任立法权，指国会授予总统或行政机构制定法律、法规的权力 ——作者注。

“蓝鹰运动”

罗斯福签署《国家工业复兴法》的当天，便决定任命负责主持工业复兴工作的休·约翰逊将军担任根据该法授权即将建立的工业复兴局的局长，来执行法律的第一部条款。约翰逊则挑选了唐纳德·里奇伯格担任他的副手，其正式头衔是工业复兴局总顾问。在约翰逊的上面，有由5名内阁成员和3名高级官员组成的“特别工业复兴委员会”（从1933年底开始，“特别工业复兴委员会”的职能被转给了一个负责整个经济复兴计划的间接协调机构——全国紧急状态协商会）和总统。但该委员会的每一位成员以及总统都有许多自己的事情要做，对工业复兴局工作的实际影响和干预并不多。在约翰逊之下，有直接负责各项公平竞争法规谈判的局长助理。在工业复兴局活动的高峰期，局长助理的数量竟达55人之多，外加151名局长助理帮办。^①6月20日，即《国家工业复兴法》签署后第四天，国家工业复兴局宣告成立。

约翰逊走马上任后，立即以一个老军人特有的雷厉风行的作风和干劲，全力投入了工业各行业的公平竞争法规的制定工作。他的设想是，首先使工业进入法规管制体系，然后再修改法规中不适宜的地方，并强制执行。他计划在9月15日以前完成第一步设想，即指导工业各行业制定出本行业的公平竞争法规。

行业公平竞争法规一般是由两个基本部分构成：一是由同业公会或其它类型的行业代表起草的行业公平贸易和竞争规则；二是行业内劳工权利的规定。根据《国家工业复兴法》的规定，国家工业复兴局不仅要求法规中必须包括强制性的7a条款，而且要求包括后来“总统再就业协议”中所拟定的有关工资、工时和禁止童工的管制条款，并将是否包括上述条款作为批准法规的一个条件。

每一项法规的制定，均由国家工业复兴局的一名局长助理主持，经过公开的听证会听取有关各方面的不同意见，然后又经过多次非正式会议进行协商。达成一致后，首先要经这名局长助理的同意，然后由国家工业复兴局长本人批准，最后由总统签署。这样，法规的制定便全部完成，法规也就成为一项可以进行民事和刑事诉讼的法律文件了。^①

由于劳资双方在实际利益上的冲突，法规的制定过程通常总是演变成有组织的雇主（通常以同业公会为代表）和有组织的劳工之间激烈讨价还价的过程。国家工业复兴局的局长助理则担当仲裁人的角色。局长助理的仲裁通常要征询国家工业复兴局内的3个顾问委员会（工业顾问委员会、劳工顾问委员会和消费者顾问委员会）的意见。而在这3个顾问委员会中，工业顾问委员会和劳工顾问委员会由于有同业公会和有组织的劳工的分别支持，在法规的制定过程中影响较强；消费者顾问委员会则缺乏有组织的团体支持，意见总是被忽视。

从雇主方面看，在法规的制定中也并不完全一致。同业公会掌握在大企业手中，通常代表的是该行业大企业的利益。因此，中、小企业经常抱怨受到排挤和忽视。

在这种情况下制定出来的行业公平竞争法规虽然在字面上体现了工人应

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.530 — 531.

^① fainsod et al.,Gouernment and the American Economy.pp.532—534.

享受的权利，但显然难以使广大消费者和中、小雇主感到满意。

在《国家工业复兴法》签署的当天，棉纺织业同业公会就已制定了一份含有最高工时、最低工资和劳工集体谈判合同等内容的行业法规草案。棉纺织业雇主之所以如此迅速地对《国家工业复兴法》作出反应，是由于他们从大危机开始以来就渴望有一项广泛的工业协议，以使生产有秩序，工作环境能够变得体面一些。不过，棉纺织业同业公会的这份法规草案中，却没有涉及该行业生产中长期存在的一个历史性问题，即雇用童工的问题。约翰逊认为，草案中应加入禁止重工的条款；但却遭到雇主们的抵制。雇主们辩解说，最低工资限制条款的实施本身就会使雇用童工的作法自然走向死亡，因为最低工资额已比过去提高了，付这样的工资去雇用重工显然不如去雇成年工。但约翰逊坚持自己的主张。经过双方紧急谈判，雇主们终于被迫做出让步，同意在法规中明文载入禁止童工的条款。

禁止重工是法规制定中取得的一项重大社会改革成果，它使数十年来来自由派和改革派人士的这个理想在一夜之间变成了现实。不过，雇主们却并未因此而有什么大的损失。他们在法规制定中所作出的这点让步，连同实施最高工时、最低工资可能带来的生产成本的增加，很快就获得了补偿：国家工业复兴局也对雇主们的要求做出了让步，同意他们有权限制产品的产量。而这，显然有碍工业的复兴。

尽管约翰逊和国家工业复兴局的官员们埋头于法规的制定工作，但直到7月底以前，除棉纺织业和其它几个不重要的行业外，绝大多数行业包括被约翰逊列为国家十大工商行业（纺织、煤炭、石油、钢铁、汽车、木材、服装、批发贸易、零售贸易、建筑）中的9个主要行业，均未进入法规的管制体系。而此时，已经签订了行业法规协议的棉纺织业等行业与未进入法规管制体系的行业相比，明显地处于竞争中的不利地位。为了加速法规制定工作的进展，削弱拖延制定法规的行业的这种不应获得的竞争优势，约翰逊决心诉诸公众和舆论的力量。

7月21日，在罗斯福的支持下，约翰逊发起了一场“蓝鹰运动”。几天之内，由总统签署的“再就业协议”的副本被寄送到全国各地的雇主手中。协议规定，禁止雇用16岁以下的童工；最高工时标准为产业工人每周35小时，其他工人和职员每周40小时；最低工资标准为产业工人每小时40美分，其他工人和职员每周12—15美元。这项协议是临时性的，一旦某个工业行业的公平竞争法规制定出来并获得批准，它就自动取代了“再就业协议”在该行业中的地位。与行业公平竞争法规在性质上最大的不同在于，行业法规具有法律上的约束性，如果违反，将受到法律的追究；而“再就业协议”则不具有法律的强制性，它依靠的是公众的舆论和雇主的良知。这份协议在形式上是总统与雇主个人之间的协议。是否签署，完全由雇主个人决定，当然，他要考虑到舆论的压力。约翰逊为这场运动设计了一个画着蓝鹰的标志，上面写着“我们尽一份力”的字样。签署了这份协议以及加入了行业法规管制体系的雇主均可从国家工业复兴局及其下属机构获得这种“蓝鹰”标志，并将其贴在商店的橱窗里和生产出来的产品上。广大消费者则以购买带有“蓝鹰”标志商店的商品、抵制不带“蓝鹰”标志的产品的行动来支持这个运动。

7月24日，罗斯福在第三次“炉边谈话”中向全国公众公布并解释了这项被他称为“对失业展开的伟大夏季攻势”的蓝鹰运动，呼吁雇主、雇员以及公众实行全国性的合作来阻止“过去4年中不断滑入经济地狱”的进程再

现，呼吁雇主们“以爱国主义和人道主义的名义”签署这项“再就业协议”。在谈到蓝鹰标志时，他解释说，“战时，在夜战的黑暗中，战士们肩头佩戴一种明亮的标志以保证同伴之间不相互射击。根据这一原则，在这项计划中合作的人也必须能够很容易地相互识别。因此，我们已为此提供了一种设计简单、上面写着‘我们尽一份力’的荣誉标志。”^①

除了蓝鹰标志外，约翰逊和国家工业复兴局还使用一切手段来扩大这场运动的宣传。他们将签署了协议的雇主名单公布在每一个邮局门口的光荣榜上，并组织群众集会、汽车游行、铜管乐队来大造声势，增强宣传效果。9月13日，纽约市的蓝鹰运动游行有25万人参加，150多万人观看，成为该市历史上最大的一次群众游行。约翰逊和纽约州长莱曼、以及国家工业复兴局纽约州主席哈里曼等都在观礼台上就座，游行活动一直持续到午夜。

这场声势浩大的“蓝鹰运动”显然取得了意想不到的效果。全国有200多万雇主在总统的“再就业协议”上签名，广大的消费者则签署了支持“蓝鹰运动”、只购买带有“蓝鹰”标志产品的盟约。对新政一贯持敌视态度的前总统赫伯特·胡佛也在消费者盟约上签了字，这足以说明“蓝鹰运动”的宣传是何等的深入人心。这场全国性的群众运动无疑也帮助推动了各行业公平竞争法规的制定。7月底，造船业和毛纺业法规公布；8月初，电力生产和服装业法规制定完毕。对于仍达不成协议的一些大行业，罗斯福采取了直接干预的敦促方式。

为了敦促钢铁业接受7a条款、签署行业公平竞争法规，罗斯福将美国钢铁公司董事长兼总经理梅隆·泰勒和伯利恒钢铁公司的董事长查尔斯·施瓦布召到白宫，亲自做说服工作。当施瓦布告诉罗斯福，他不能接受公平竞争法规，因为他本人负有保护伯利恒股东的义务时，罗斯福和颜悦色地反问道：你把数百万美元的红利付给尤金·格拉斯（伯利恒公司的总裁），而让矿工们住在焦炉里，这是否也是在照顾你的股东？施瓦布无言以对。后来，罗斯福颇为得意地对人谈起此事时说：“我用他们以前从未遇到过的方式吓唬他们，我告诉施瓦布，他最好不要再付数百万美元的红利了。”^②钢铁巨头们被迫屈服，8月19日午夜前，罗斯福签署了钢铁、石油和木材加工业的行业法规。8月27日，汽车业的公平竞争法规也制定出来，但亨利·福特这个汽车业大王却因不接受劳工有权进行集体谈判雇用合同的条款，坚持不参加这项行业法规。

到8月底，在十大行业中，仅剩煤炭业的公平竞争法规尚未完成。由于历史上煤炭业中劳资冲突严重，而煤炭业工会组织——矿工联合会当时又十分强大，因此矿主惧怕工人获得集体谈判合同的权利后会对自己非常不利，不愿签署行业法规。罗斯福曾将矿主们召到白宫，警告说他们正在骑一匹“垂死的马”，他们的抵制正在帮共产主义的忙，但矿主们却仍在拖延。8月和9月间，矿工们举行了一系列罢工，要求矿主承认工人谈判集体合同的权利。矿警对罢工的血腥镇压使得形势进一步紧张。矿工联合会组织了全国性的怠工来迫使矿主们签署行业法规，遵守7a条款。在这种形势下，罗斯福再次将矿主们召集起来，以最后通牒的方式，限他们在24小时之内就行业法规达成协议。在矿工怠工和总统强有力的干预下，矿主们最终屈服了。9月18日，

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 2, pp. 298—301, 304.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal, p. 117.

烟煤业公平竞争法规终于达成协议并获得批准。

在 3 个月的时间内，全国十大工商行业的公平竞争法规全部制定颁布完毕，“蓝鹰运动”取得了它最辉煌的成果。到 1935 年《国家工业复兴法》被废除止，在国家工业复兴局存在的近 3 年时间里，它一共制定和颁布了有关各行业公平竞争的基本法规 557 个，补充法规 189 个。这些法规涉及到全国约 95% 的工人，使他们享受到了《国家工业复兴法》所保护的组织工会和进行集体谈判合同的权利。^①

^① The public Papers and Addresses of Roosevelt.vol.2.p.276.

行业法规的执行：价格政策问题

各项行业法规制定出来后，执行便成了重要的问题。如果说，在法规的制定过程中，政府、劳工和消费者三方面的参与和影响尚能体现出来的话，那么，在法规的执行过程中，企业界则获得了独占的地位。为执行法规而建立起来的权力机构实际上成了该行业中雇主的机构：在有同业公会的行业中，通常是由同业公会的委员会来充当法规执行的权力机构；而在没有同业公会的行业中，当初为制定法规而匆忙建立起来的以雇主为主体的特别委员会则充当了执行权力机构。在法规执行机构中，工人和公众的代表一般是见不到的，只有在例外的情况下，才有这类代表参加。小企业主在各类法规执行机构中一般都有代表参加，但他们一直在抱怨自己这个阶层的代表人数太少。事实上，由于各行业法规显然赋予了同业公会决定本行业竞争方式的特殊权力，而同业公会几乎都是掌握在该行业的大公司、大企业手中，因此，法规执行机构不仅是雇主的机构，而且几乎成了大企业的代表机构。例如，在钢铁业法规执行机构中，美国钢铁公司和伯利恒钢铁公司等三家大公司在1428席中就占有757席，而参加该执行机构的钢铁公司总共有40家。^②也就是说，其余绝大多数中、小企业仅占有不足半数的席位。在企业独占法规执行机构的情况下，法规的执行出现了许多问题和斗争，其中主要是在价格政策和劳工政策两个方面。

在价格政策方面，新政的设计者们是想在工资增长的同时，尽可能地延迟工业品价格的增长；必要时降低工业品价格，以提高社会购买力，恢复国内市场，从而达到复兴工业的目的。但企业家们却渴望得到更多的利润，因此一直在寻求固定价格、甚至控制生产的权力。到1935年初，在700多个工业法规中，有568个法规订有这样或那样的最低价格条款：其中420个法规禁止以低于成本的价格销售商品；122个法规禁止在正常时期削价；203个法规允许在紧急时期规定最低商品价格；12个法规授予法规执行机构制定不必考虑成本的最低商品价格的权力。此外，有416个法规订有公开价格报备条款（即本行业价格变动时，须事先把新价格公布于众，经过一段准备时间后，再开始实行新价格），有507个法规订有统一成本核算的会计方法条款，有5个法规还采用了基点定价制，用统一的商品运费、交货价格来控制价格竞争。除了这些直接的控制价格的条款外，还有120多个法规通过控制生产和生产能力的条款而给有关行业提供了控制价格的间接权力。在这些法规中，有的规定在该行业中实行生产配额制；有的则对机器的运转时间进行管制；有的对新工厂和新设备作出严格限制，不准其在现存生产能力过剩的地区投入使用；还有的规定了产量不准超过存货的某个百分比比率。^①

这些直接和间接的控制价格的条款与法规执行机构的构成成分结合在一起，实际上使控制生产和价格的大部分权力落入了雇主手中。雇主掌握了固定价格的权力，一方面可能意味着提高工业品价格，如果这样，就会减缓或抵销社会购买力的增长；另一方面，可能意味着竞争性地削减工业品价格，如果这样，就会导致劳工工资和生活标准的下降，使社会购买力缩减，并且会挤垮小企业，加速垄断的趋势。不论出现哪一种情况，都会推迟或扼手工

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.536; Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.168.

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. p.125.

业乃至整个经济的复兴。根据后来的统计资料,1934—1935年间,制造业工人每小时的平均工资从53美分增加到了55美分,^①增长3.77%;而商品批发价格指数则从74.9上升到80(1926年为100),食品零售价格指数从93.7上涨到100.4(1935—1939年为100)。^②也就是说,物价的上涨高于工资的增加。这种状况不仅引起了公众的抱怨,也使得行政当局的一些人表示担忧。

1933年12月,在“特别工业复兴委员会”的会议上,特格韦尔指责行业法规未能向公众提供以往竞争和公共权力机构所提供的那种保护,使其从价格上涨中幸免。他指出,如果不允许用竞争来降低物价的话,那么“就意味着工业行业必将被迫接受公众对其价格的充分控制”。与此同时,联邦贸易委员会在仔细考察了钢铁业法规的执行情况后向总统提交的一份报告中,也提出了同样的解决方案:如果不能通过价格竞争向公众提供保护,那么,唯一的选择就是“通过政府固定价格来(提供)保护”。^③此时的罗斯福仍希望企业界不会滥用国家工业复兴局赋予他们的权力,因此,他将“特别工业复兴委员会”监管国家工业复兴的职能转交给了国家紧急状态协商会,以此来平息行政当局内部对行业法规的价格政策的批评,同时调和国家工业复兴局与其它部门的矛盾。

如果说,行政当局内部的批评可以通过行政手段加以平息的话,那么,面对国会方面的批评,则无法用同样方式来回避。在参议院,杰拉尔德·奈参议员指责国家工业复兴局成了垄断的豢养者。他指出:在钢铁、电力、水泥和造纸业中,大康采恩正在利用从它们自己制定的行业法规中获得的权力,来歧视本行业中的小竞争者。一直反对暂时中止反托拉斯法的威廉·博拉参议员则提出了一项《国家工业复兴法》的修正案,试图结束对反托拉斯法的暂时中止。^④在国家工业复兴局内部,消费者顾问委员会也不同意固定价格的政策,杰拉尔德·奈在参院发言中的许多材料就是取自该委员会有关价格政策的报告。

在各方面的压力下,国家工业复兴局长约翰逊于1934年3月份在华盛顿召集了一次有4千人参加的行业法规执行机构成员大会,检讨价格政策。罗斯福在会议的开幕式上发表演讲,再次呼吁企业界为了普遍的福利而降低物价,减少工时,增加工资。^⑤约翰逊则在闭幕式上使用了各种演讲艺术来敦促企业家们与政府合作。尽管听众们愉快地聆听了这些演讲,可市场上的物价却仍然在上涨。

会议结束后,国会建立了一个全国复兴检查委员会来调查各项法规执行过程中的垄断趋势问题;罗斯福则在3月底建立了一个以劳工部长琅金斯女士为首的内阁委员会来考虑一项长期的价格政策。

全国复兴检查委员会是在3月份建立的,参议员杰拉尔德·奈受命提出组成这个6人委员会中的5名成员的名单,里奇伯格向他推荐时年77岁的刑事律师克拉伦斯·达罗任主席,约翰逊本人也赞成这个主意。于是,这个被人称作“达罗委员会”的全国工业复兴检查机构正式建立起来。

^① Hughes, American Economic History .P.461.

^② The Handbook of Basic Economic statistics.Pp.114, 100.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal.p.127.

^④ Schlesinger, TheComing of the New Deal.p. 131.

^⑤ The Public Papers and Addresses of Roosevelt.v01.3.Pp.123 — 131.

在达罗的领导下，该委员会在华盛顿的维拉德饭店中设立了办事机构后，便夜以继日地工作起来。在 4 个月的时间内，他们举行了近 60 次公开听证会，阅读了 3000 多份起诉书，调查了 34 个行业法规的执行情况，并在 5 月初提出了该委员会的第一份报告。这份报告尖锐地抨击国家工业复兴局成了垄断的工具，工业复兴计划要建立的“不是一个计划经济，而是一个严密的剥削组织”。^①“我们认为，为了恢复竞争而重新实行反托拉斯法是当代最大的需要之一。”在稍后提出的仅有达罗及其前法律事务合伙人威廉·汤普森两人签署的补充报告中，又提出，回到无管制的竞争时代是不可能的，“选择存在于政府支持的垄断（这显然是国家工业复兴局所表现的趋势）和计划经济（这要求社会化的所有制及控制）之间。”^②

达罗报告在华盛顿引起了轩然大波。约翰逊和里奇伯格等人读到报告后勃然大怒纷纷指责甚至谩骂达罗；而达罗也以同样的方式回敬罗斯福本人国家工业复兴局消费者顾问委员会、以及矿工联合会主席约翰·刘易斯等人都对达罗报告表示愤怒，因此，达罗报告中的建议实际上被抛在了一边。公正地说，达罗报告中确有前后矛盾的地方，例如，在对竞争和垄断问题的论述上，究竟是已经存在着竞争，还是需要恢复竞争，报告的论述前后不一致。但是，报告的建议，特别是补充报告中的建议，却有其天才之处：它看到了无管制的自由竞争时代已经一去不复返，代之而起的将是以社会化的所有制和控制为特征的计划经济的时代。当然，美国无论是在 30 年代的当时还是在 90 年代的今天，都没有条件来实行达罗所建议的计划经济，而现实的经济实践也否定了前苏联的那种僵死的计划经济模式，但计划并未从经济舞台上消失。相反，它却在市场经济的体系中找到了自己的位置。

尽管达罗报告的建议引起了行政当局的愤怒，但报告中列举的国家工业复兴局及行业法规中所存在的问题却无法回避。为了解决固定价格的问题，国家工业复兴局的总法律顾问助理布莱克维尔·史密斯起草了一份指令，规定在任何情况下都禁止固定价格。约翰逊在指令中加入了在“紧急情况”下允许固定最低价格的条款后，于 6 月初把它作为“国家工业复兴局第 228 号备忘录”正式公布。然而，即便是这个有限的禁令，也立即引起了企业界的强烈抗议；约翰逊被迫于备忘录公布的第二天补充说，这项禁令不影响已经获得批准的行业法规。这样，就使得受国家工业复兴局管制的 90% 的工业行业被从这项禁令中豁免。^③工业品价格问题基本未得到解决。

^① Fainsod et al., *Gouernment and the American Economy*.p.537.

^② Schlesinger, *The Coming of the New Deal*.p.133.

^③ Schlesinger, *The Coming of the New Deal*.p.135.

行业法规的执行：劳工问题

在各项行业法规的执行中，劳工政策方面的斗争甚至比价格问题上的斗争更为激烈。《国家工业复兴法》的 7a 条款虽然规定了劳工有组织工会和进行集体谈判合同的权利，但在许多具体问题的表述上是不精确或模糊的，只能在对它的解释过程中，根据劳资各方所能施加的压力来确定。一些工人工会，如矿工联合会、国际妇女服装工人工会、服装工人工会联合会等，利用这个条款壮大了自己的力量；但雇主们则更多地利用了这个条款来组织由他们控制的公司工会。工人们认为公司工会是对 7a 条款的违反；但雇主们却坚持说 7a 条款意味着建立公司工会的权利。工人工会要求雇主承认其谈判集体合同的权利；雇主们却只承认公司工会的这种权利。两种大相径庭的解释和冲突导致了罢工的不断爆发。根据劳工统计局的报告，1933 年 6 月，即《国家工业复兴法》制定的当月，发生罢 1137 起；7 月，罢工增加到 240 起；8 月，则又上升到 246 起；到 9 月份，参加罢工行动的工人人数达到近 30 万人。

^①工厂由于罢工而停产的状况已经威胁到了工业复兴计划。

约翰逊在劳资争端中采取了各打五十大板的姿态，指责双方均曲解了《国家工业复兴法》的条款以及国家工业复兴局官员们的讲话。1933 年 8 月初，他根据属下工业顾问委员会和劳工顾问委员会的联合提议，建立了一个新的机构——全国劳工委员会，负责处理法规执行中的劳资争端。委员会由 7 人组成，劳工和企业界领袖各 3 人，在劳工立法方面有着很高威望的参议员瓦格纳出任主席。

为了尽快解决罢工问题，需要对 7a 条款作出明确的解释和澄清。为此，全国劳工委员会制定了一个“解释公式”，其内容包括：要求立即结束罢工；恢复罢工工人的权利；在全国劳工委员会的监督下举行秘密投票方式的选举来选出工人参加集体谈判合同的代表；劳资双方签订把分歧提交全国劳工委员会做最后裁决的协议。^②在这个公式中的关键部分选举方面，全国劳工委员会实行了“多数原则”，即多数工人选择的组织才有资格代表所有工人进行集体谈判。显然，多数原则和“解释公式”中的自由选举和秘密投票的原则对工人是有利的，它可以排除公司工会的集体谈判权利。基于这些原则，全国劳工委员会在 1933 年夏秋期间成功地调解了多次罢工事件。

然而，全国劳工委员会的行动招致了雇主们的怨恨。1933 年 11 月，全国制造商协会公开发起了反抗全国劳工委员会的运动。雇主们开始在全国到处藐视劳工委员会确定的自由选举和多数原则，甚至公然声称，不承认工人自己选择的除公司工会以外的任何工会。面对雇主们的公开反抗和挑衅，全国劳工委员会却束手无策。因为，它的建立并没有明确的国会授权，它本身也没有直接的执行自己决定的权力。如果要剥夺雇主的“蓝鹰”徽章，它必须通过国家工业复兴局来执行；而要对付雇主对它裁决的公然违抗行为，则要通过司法部去起诉。这就使得它的地位极其软弱。尽管罗斯福曾发布了两个行政命令来增强全国劳工委员会的权威，但因仍未把裁决的执行权赋予它，因此并未使该委员会的地位有多少改善。

1934 年 2 月初，由于传言说政府要审查公司工会而引起了企业界更激烈

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. p.145.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. p.147.

的反对，约翰逊和里奇伯格发表了一项声明，宣布放弃“多数原则”，而代之以“多重代表制”，即一个公司可以分别与该公司内的多数工人的工会、少数工人的工会、甚至雇员个人谈判雇用合同。这显然是一个反工会的原则。不过，对全国劳工委员会的致命打击是在3月份，约翰逊本人代表白宫在处理汽车工业中的一项劳资争端时，不仅在劳资双方的最后协议中以比例代表制代替了多数原则，而且还以一个根据协议新建立起来的汽车业劳工委员会取代了全国劳工委员会在处理汽车业劳资争端上的权力。^①全国劳工委员会终于无可挽回地衰落了。

瓦格纳对国家工业复兴局指导下的劳工政策感到失望，他开始起草一项法案，试图通过立法来建立一个拥有执行权的新劳工委员会，以便强制执行7a条款。法案授权这个新的劳工委员会举行劳工选举，选出参加集体谈判的代表；禁止雇主对劳工的限制和高压行为；并要求雇主与大多数工人选举出来的代表进行雇用合同的谈判。该法案于1934年3月份提交参院，引来了雇主的抗议浪潮。此时，罗斯福还在期望企业能与政府合作，使工业复兴，因此，对瓦格纳法案反应冷淡。6月初，他授意提出一项国会决议案，建议授权总统建立拥有劳工选举指导权的劳工委员会。当这项只有选举指导权而不包括瓦格纳议案中其它权力的“第44号公共决议案”在参院审议时，瓦格纳表示暂时接受这项解决办法，但同时也表示要为制定更强有力的法律而继续斗争。^①

6月29日，拥有劳工选举指导权的全国劳工关系委员会建立，威斯康星法学院院长劳埃德·加里森任委员会主席。它虽然不具备瓦格纳法案中提议的其它权力，但比起全国劳工委员会来说，毕竟算是前进了一步。

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.149 — 150.

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp. 150—151.

《国家工业复兴法》的废除

国家工业复兴局的政策引起了一系列的不满：消费者抱怨物价太高；小企业主抱怨受到了大企业的压迫和法规的严格限制；工人认为 7a 条款未能充分执行；国会则担心工业复兴局可能助长垄断。在这一系列的不满声中，约翰逊于 1934 年 9 月 24 日辞去了国家工业复兴局长的职务，罗斯福随即任命了一个国家工业复兴委员会来管理工业复兴局。雷诺兹烟草公司的克莱·威廉斯作为企业界的代表，成了该委员会主席，也就是国家工业复兴局的名义首脑；里奇伯格作为行政委员会的执行秘书和全国紧急状态协商会的常务理事，实际上控制了这个新的工业复兴委员会（1935 年 3 月，威廉斯辞职，里奇伯格正式出任国家工业复兴委员会主席）。在里奇伯格的领导下，国家工业复兴局的政策变得越来越谨慎，也越来越温和了。

在国家工业复兴局改组的同时，罗斯福曾在 1934 年 9 月 30 日的“炉边谈话”中宣布要对行业法规进行“全面的复查”。他特别指出：“如果这些法规在固定价格和限制生产等方面走得太远，那么，人们应该记住……贸易和工业界的代表曾被允许把他们的想法写进法规。”“许多企业组织一直坚持的控制生产或防止毁灭性削价的那些方法是否明智，其效果是否反倒妨碍了能使物价下降，就业上升的产量增长。”尽管对法规存在的问题提出了相当尖锐的批评，但罗斯福显然没有想就此抛弃以企业和政府的合作来达到工业复兴的想法。他仍希望雇主和雇员双方能够合作，“对于符合我们工业文明的那些措施，给予一段合理的时间来进行试验”。他也希望能对改组后的国家工业复兴局的运转“进行必要的改进，最后向国会提出建议，使国家工业复兴局的各项行之有效的职能成为政府常设机构的组成部分”。^①

1935 年 2 月 20 日，罗斯福向国会提交咨文，要求将《国家工业复兴法》的实施年限延长 2 年，鉴于国家工业复兴局在推进工业复兴过程中所表现出来的各种弱点和不足：如各项行业法规所管制的范围和事务过宽过细；法规执行机构固定工业品价格对中小企业和消费者造成的损害；曲解 7a 条款对工人造成的不利及由此而产生的劳资争端；等等，罗斯福在咨文中提出了改进国家工业复兴局工作的方向。他指出，行业法规将要被压缩和精简；“绝不能允许或宽恕工业内部的垄断和企业固定价格。我们必须保证（给予企业的）通过合作来防止不公平竞争的特权不会变成一种窒息公平竞争的特许证……尤其对小企业应该给予更多的保护，使其免受歧视和压迫”；联邦政府建立公平竞争的最高标准或为劳工带来体面的工作和生活条件的决心不会动摇。他郑重地告诉国会：“《国家工业复兴法》的基本目标和原则是正确的。抛弃它们是无法想象的。这将使工业和劳工的混乱状态卷上重来。”^②

然而，罗斯福和行政当局的设想未能获得国会的全力支持。在参议院中，大多数议员同意来自中西部农业州的参议员们的意见：恢复反托拉斯法的实施；而另一部分参议员则坚持要削减法规执行机构的权力。经过 7 周的公开听证和对《国家工业复兴法》执行情况的调查，参院财政委员会草拟了一份参院决议案，并于 5 月 14 日使之获得通过。该决议案同意仅将《国家工业复兴法》延长 10 个月；除了在总统认为影响公共利益的自然资源工业中，在政

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol.3, pp.417—419。

^② The public papers and Addresses of Roosevelt. Vol.4, Pp.79- 83.

府监督下可以固定价格外，禁止固定工业品价格；同时，所有现存的行业法规在 30 天内将被废止，或者为适应新的需要而重新修正。^②

参院的这项决议案如果获得众院的通过而立成法律，那么，《国家工业复兴法》就会死期将至。为了防止这种情况的出现，联邦政府很快向众院提交了一份折衷法案，建议将《国家工业复兴法》延长 2 年；同时废止已在实行的固定价格，除非在政府的控制下，“为禁止差别对待性的削价，或为保护小企业免受歧视和压迫，抑制垄断的发展，防止矿藏资源的浪费”而实行的固定价格。^①众院尚未来得及对这项折衷法案进行辩论，整个立法程序就被最高法院的一项震惊全国的判决所打断。

5 月 27 日，最高法院在审理“谢克特兄弟家禽公司诉台众国”案中，以全体一致的判决，裁定《国家工业复兴法》违宪，从而宣判了该法的死刑。谢克特兄弟在纽约布鲁克林经营一家家禽公司，从事批发家禽的业务，由于出售病鸡和不公平地对待雇员而被国家工业复兴局判定违反“活禽法规”。谢克特兄弟诉联邦政府的讼案在纽约地方法院胜诉。于是，司法部长卡明斯和国家工业复兴局主管里奇伯格将此案上诉到最高法院。最高法院在判决中认为，《国家工业复兴法》将委任立法权授与总统而没有指导他行使这种权力的充分标准；该法侵犯了宪法保留给州的管理州内贸易的权力领域。撰写这份判决词的首席大法官查尔斯·埃文斯·休斯指出：“非常形势并未创立或扩大宪法权力”，而国会授与总统制定甚至批准行业法规的权力是一种违宪的权力委任。这项法律所宣布的方针如此宽泛，以至“总统在批准或规定行业法规方面，进而在全国工商业管理立法方面的处置权实际上成了不受约束的。”“这样一种委任立法权在我国的法律中闻所未闻，也与国会享有的宪法特权 and 职责完全不一致。”休斯进一步指出：活禽屠宰既非“州际贸易”，也不足以“影响州际贸易”，联邦没有理由对其进行工资工时管制。

因此，他代表联邦最高法院宣布：活禽法规的条款“无效”，“定罪的裁决必须撤销。”^②这样，根据《国家工业复兴法》制定的各项行业法规立即被废除。尽管国会通过了一项允许《国家工业复兴法》延长 10 个月的决议案，但由于同时宣布废除了该法中一切带有强制性的内容，《国家工业复兴法》事实上已经死亡。

罗斯福对最高法院的这项判决感到异常愤怒和失望。5 月 31 日，在一次记者招待会上，他公开指出：委任立法权的问题可以在新的立法中得到纠正，而最高法院对国会管理州际贸易的权力的解释却“使我们被抛回到了马和马车时代的州际贸易的定义上去了”。^①他特意告诉记者，在报导时要直接引用他所讲的原话。

《国家工业复兴法》被废除了，并且后来也受到了美国经济学界、历史学界和法学界的广泛批评，但它在美国现代经济制度的塑造过程中和成型后的美国现代经济制度中，都留下了自己的深刻痕迹。《国家工业复兴法》是在经济大危机的紧急形势下，联邦政府设想在企业与政府合作的结构中，依

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 539.

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 539-540.

^② Stephen B. Presser & Jamil S. Zainaldin, Law and American History: Case and Materials. Minnesota. 1980. Pp. 681, 683, 684-687.

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt Vol. 4. P. 205.

靠工业的自治和自律来复兴工业经济的一次试验。事实证明，想依靠以同业公会为基础的工业自治来进行工业的计划是不可能的，结果只能有利于大企业和垄断。在大危机的恶劣经济形势下，企业界由于自身无力摆脱危机而有求于政府的干预，因而接受了政府的管制。当经济形势稍有好转，它们便开始尽力摆脱这种管制。“谢克特案”的起诉及判决标志着企业与政府合作的破裂，但却远非决裂。它仅仅说明了企业界在经济能够正常运转的形势下，不希望有更多、更严格的政府干预和管制。而政府有权力、有责任创造一种适合经济正常运行的环境，这样一种与自由放任的理论完全冲突的思想却已潜移默化地深入了人心。

在《国家工业复兴法》的执行中，由于国家工业复兴局把法规执行机构的管理大权交给了企业界，使得《国家工业复兴法》未能取得行政当局所期望的那种成功。从复兴工业经济的角度看，在“蓝鹰运动”开始后的那一个季度中，由于总统“再就业协议”的推动，有 200 万人重新回到了就业行列。^①数百万就业人员的增加使工资的总支出增长，而工资总支出的增长又带动了需求的暂时扩大，从而使工业复兴开始起步。这可以看作是《国家工业复兴法》对工业复兴所起的积极作用。除此之外，该法在工业复兴方面的作用是有限的。

从后来的统计看，在各项行业法规执行的过程中，工业生产指数从 1933 年 7 月的 69 上升到 1935 年 5 月的 87（1935—1939 年为 100），而同期批发价格指数则从 101 上升为 117。^②也就是说，物价上升的速度赶上了工业增长的速度。这种状况不仅与行政当局所设想的尽量延缓物价上涨的速度相违背，而且阻碍了工业复兴的进一步发展。此外，由于《国家工业复兴法》暂停了反托拉斯法的实施，特别是大企业控制了行业法规的执行机构，使得工业复兴的许多措施实际上都有利于垄断和大企业。

尽管《国家工业复兴法》在复兴经济方面的成就有限，它在社会改革方面的成就却不朽于世。它禁止了雇用童工，并在全国范围内规定了最高工时和最低工资的限额，因而致命地打击了“血汗工厂”制度；它从法律上肯定了工人集体谈判合同的权利，从而改善了美国资本主义制度下阶级结构中有组织的劳工的地位；它限制了于经济无益的不公平贸易，给了工业生产的运转以一定的安全保证；它使工业社会中利益相互冲突的各个社会集团在一个短暂的时间里团结在一起，为度过经济大危机提供了一个必不可少的条件；它通过法律，使企业社会初步进入政府的管制之中，从而使美国工业经济开始步入国家垄断资本主义的轨道；它还还为第二次世界大战中的美国战时生产委员会培养训练了一大批管理战时经济的人材。

^① Schlesinger, The Cooming of the New Deal. P. 174.

^② The Handbook of Basic Economic Statistics. P. 72. 瓦尔加主编：《世界经济危机：主要资本主义国家的危机历史比较资料（1848—1935）》。世界知识出版社，1958 年版，第 635，618 页（在瓦尔加主编的这本资料的中译本中，1933 年 7 月的美国工业生产指数为 96，这个数字显然是 69 之误——作者注）。

四、复兴工业的努力：新政后期的管制

《国家工业复兴法》被废除后，联邦政府又敦促国会分别制定了一些法律来代替原《国家工业复兴法》中的各个部分，以继续其复兴工业的努力和对工业的管制。在这些法律中，对整个工业领域影响最大的当属有关劳工的法律。

重新制定劳工法律

随着《国家工业复兴法》被判违宪，1934年6月建立的全国劳工关系委员会也结束了它的活动，劳工的权利和地位失去了法律的保障。形势迫切要求制定新的保障劳工权利的法律。

事实上，在“谢克特案”判决之前，全国劳工关系委员会在处理劳资争端中的影响力已经大大削弱了。在该委员会成立之初，也许是由于约翰逊在国家工业复兴局的影响减弱的缘故，它曾成功地要求撤销了违反7a条款的芝加哥长途公共汽车公司和赫德工程公司的“蓝鹰”标志，并通过司法部对后者提出了起诉。在处理赫德公司的案件中，它甚至拒绝了约翰逊和里奇伯格在解释7a条款时提出的比例代表制原则。然而，从1934年9月底约翰逊辞职、里奇伯格恢复了在国家工业复兴局的影响力、并公开反对劳工选举集体谈判代表时所实行的多数原则的时候起，全国劳工关系委员会的权力便无可挽回地衰落了，雇主们经常向它的权威提出挑战，并且越来越不遵从它的裁决了。1935年2月，一个联邦地方法院在审理拖了很久的韦尔顿钢铁公司案时，竟然作出判决说7a条款本身就是违宪的。^①

一直在谋求制定新法律来保障劳工权利的瓦格纳参议员对上述状况十分不满。一年前，他曾提出过一个议案，但未获罗斯福和行政当局的重视，他决心再作尝试。1935年2月21日，瓦格纳把自己的法案草本提交到国会参议院。参院劳工委员会从3月份开始就瓦格纳议案进行听证。

法案的支持者认为，劳工的组织权利是民主社会的一项基本权利，是取得经济和社会平衡的一项必要措施；强大的劳工运动可以维持工资和防止购买力持续萎缩，同时也能使劳工的愤懑情绪在资本主义制度内得到调整。全国劳工关系委员会的首任主席加里森甚至表示，自己是把这项法案作为“一项安全措施”来看待的，“因为我认为，在这个国家里，组织起来的劳工是我们反对共产主义和其它革命运动的主要防波堤。”^②

企业社会则拼命反对这项议案。雇用了美国半数以上制造业工人的美国轧钢公司、鲍德温机车公司等14家大公司的头面人物联名给罗斯福写信，谴责瓦格纳法案诱使工会主使用那些“不受约束或不负责的、最危险的社会压制武器”。全国制造商协会则发起了一个被当时的《美国新闻》称作是“工业界所领导的迄今为止对任何国会立法的最大的一次反对运动”来抵抗瓦格纳法案。^③

尽管如此，瓦格纳控制的参院劳工委员会仍于5月2日一致通过决议：支持瓦格纳法案。接着，瓦格纳又成功地使法案在5月16日参院进行的唱名表决中，以63票对12票的压倒多数获得通过。

直到此时，罗斯福本人一直对瓦格纳法案保持着沉默：既未表示支持；也未如某些议员和顾问所建议的那样，使其搁置或作出否决。也许他对参院表决中的压倒多数印象太深刻了。5月24日，他召集了一个白宫会议来讨论瓦格纳法案的问题。会上，瓦格纳与里奇伯格进行了激烈的辩论。正是在这次讨论中，罗斯福终于表明了态度：支持瓦格纳法案以某种形式存在。^④

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.398-400.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.403-404.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal. P. 406.

5月27日，最高法院关于“谢克特案”的判决显然给了罗斯福以最后的刺激。在确信政府与企业合作的尝试已经失败之后，他转而寻求更激进的方式来推进新政。6月初，当国会正准备休会时，罗斯福却积极行动起来，要求国会通过一系列重要的法案（其中包括瓦格纳法案、社会保障法案、埃克尔斯银行法案、税收法案等），否则就不让议员们休会回家，从而开始了被史学家称之为的“第二次新政”。

众议院从6月中旬开始对瓦格纳法案进行辩论。绝大多数议员表示支持这项法案，反对者寥寥无几。结果，众院在6月19日未经唱名便以压倒多数通过了该法案。这个如此激进的法案轻而易举地在众院获得通过，使得当时的政治观察家和后来的历史学家都感到大惑不解。^②参、众两院协商委员会解决了各自通过的议案间的分歧后，罗斯福于7月5日签署了这项《全国劳工关系法》（亦称《瓦格纳法》）。

1935年的《全国劳工关系法》设立了一个由总统任命、参院批准的新的三人全国劳工关系委员会。它的主要任务是：保护雇员组织工会及通过他们自己选择的代表进行集体谈判合同的权利；建立有权认定集体谈判代表的机构，以减少因承认问题而引起的罢工。该法第七条重申了被废除了的《国家工业复兴法》的7a条款。第八条禁止“不公平的劳动作法”，并具体规定了在禁之列的5种此类作法来约束雇主的行为：第一，禁止雇主“在雇员行使第七条所保障的权利时，对其进行干涉、限制或胁迫”；第二，禁止雇主“控制或干涉任何劳工组织的建立或管理、以及对它的捐助或其它支持”（这一条是针对公司工会的）；第三，禁止因工会会员的身份而引起的歧视行为；第四，解雇或歧视按照本法提出控诉或作证的雇员，属非法行为；第五，雇主须承担与雇员选择的代表进行集体谈判的义务，拒绝谈判属“不公平的劳动作法”。该法第九条授权全国劳工关系委员会决定是通过秘密投票还是其它适宜的方式来选择集体谈判代表，并审查和确定这些代表的资格。该条款规定，一个单位的大多数雇员所选出的集体谈判代表即是该单位与雇主谈判的唯一代表；全国劳工关系委员会拥有全权来确定究竟是“雇主单位、行业单位、工厂单位还是其它单位”属于上述的合适单位。在该法的其它条款中，还授权全国劳工关系委员会可以命令雇主停止或中止上述干涉劳工组织权利的不公平的劳动作法。不过，如果雇主违反委员会的命令，委员会只能请求一个联邦巡回上诉法院去强制执行，而自己却无权这样做。雇主有权要求联邦巡回上诉法院复审全国劳工关系委员会的裁决，但委员会的裁决如有充分的证据支持，就将是最终裁决。委员会对集体谈判代表资格的审定，只有在伴随着要求雇主与这些代表进行谈判的命令的情况下，才可以复审；否则即是定论。^①

由于《瓦格纳法》恢复了7a条款，并赋予了新的全国劳工关系委员会以更多的权力，7a条款所承认的工人权利终于出现了可能实现的前景。几个星期后，罗斯福任命匹兹堡大学的法学教授J.沃伦·马登出任新的全国劳工关系委员会主席。

^② Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. Pp.151 -152; Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.

^① Commager ed., Documents of American History. Pp. 494-497; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp 190- 191.

新的全国劳工关系委员会在新政后期和第二次世界大战期间对调整劳资关系起了很大的作用。尽管企业界和保守派不断地对它的权威提出挑战，但1937年4月12日最高法院对5个有关劳资争端案件的判决却承认了《瓦格纳法》和它的合宪性。在《瓦格纳法》的鼓励下，工会组织迅速壮大，工会支持的罢工不断减少。^②美国经济结构中紧张的劳资关系开始朝着适应现代经济制度的方向改善。

为了恢复《国家工业复兴法》中有关工资、工时和禁止雇用重工的规定，在行政当局的压力下，国会经过1年多的辩论和协商，终于在1938年6月勉强通过了最初由雨果·布莱克参议员提出、并经国会大幅度修改的《公平劳动标准法》（亦称《工资工时法》）。该法在有关工资的条款中规定，涉及州际贸易和对外贸易的工商业雇员的最低工资每小时为25美分，1939年增为30美分，到1945年应达到40美分；有关工时的条款规定，上述工商业雇员的最高工时在该法通过后的第三年应为每周40小时（第一年为44小时，第二年为42小时），如超时工作，雇主应支付雇员不低于超过其工资标准半倍的加时工资；有关童工的条款规定，禁止雇主雇用16岁以下的童工；在某些被儿童管理局（后来改为由劳动标准局）所确定的对身体健康损害严重的行业中，禁止雇用18岁以下的童工。该法由劳工部工资、工时与公共合同司司长负责实施。如雇主违反该法规定，则可被法庭的禁令强制改正或判刑。雇员也可对雇主的违法行为提出民事起诉，并获得加倍的损失补偿。在上述规定之外，该法也订立了许多可以豁免的情况；同时，该法实施范围也不包括零售业、服务业、建筑业和农业。^①这样，就使得这项法律很难让人满意，以至罗斯福在6月25日签署该法时，也发出了无可奈何的叹息。^②好在该法规定，国会可以根据以后经济发展的状况不断扩大它的实施范围。后来的历届国会也多次修正此法，确实扩大了它的实施范围，提高了最低工资的标准，但同时也增加了豁免的范围。即便如此，该法在联邦管制工商业、保护劳工利益方面仍发挥了重要作用。即使是在该法通过的当年，便有80万工人的工资立即得到提高；到1977年1月1日时，工人的最低工资提高到每小时2.30美元；到1978年1月1日时，农业工人的最低工资也提高到此限。该法管制的范围在50年代时即已涉及到在75万家企业中工作的2000多万工人。^③

煤炭工业在《国家工业复兴法》实施期间，是劳资双方均有收获的时期。在烟煤业公平竞争法规的管制下，煤矿工人联合会等工会组织发展迅速，扩展到了该行业90%以上的煤矿企业。童工的雇用被禁止了，每周35小时工作制成了该行业的最高工时标准，工人的数量有了增加，工资收入则提高了35—50%。煤炭的平均价格从1932年的每吨1.31美元增加到1935年的1.71美元，在主要烟煤产区甚至提高到每吨1.86美元，使得雇主也获得了利润。尽管一些地区存在着劳资争端和小企业主的抱怨，但煤炭业总的来说是支持

^② 工会会员人数从1935年的400万增加到1947年的1550万；制造业工人中工会会员的比例从1935年的19.5%上升到1946年的69%；工会支持的罢工从1934年占罢工总数的1/3下降为1946年的1/6（参阅 Fainsod et al., Government and the American Economy. P.195.）。

^① Joseph L. Frasca, C. P. A. Law Review. Illinois, 1977, Pp. 894-896；Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.195-197。

^② Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. p. 262.

^③ Frasca, C. P. A. Law Review. P 985; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.196-197.

联邦管制的。^①

当《国家工业复兴法》被判违宪后，煤矿工人联合会立即通过来自宾夕法尼亚州的国会参议员约瑟夫·格菲提出了一项“烟煤保护法案”。这项法案不仅意在建立“小国家工业复兴局”，而且想把烟煤工业“作为一项公用事业”来管制。其内容既包括劳工保护和价格控制，也包括生产配额和政府使用对烟煤工业征收的特别税款来购买烟煤贫矿以使其停产等措施。雇主们在如何确定生产配额的问题上争论不休，而大煤炭商则反对任何形式的计划。最后，法案只得删除了生产控制和国家对煤矿资源保护的内容。1935年8月，国会两院分别以接近的票数通过了修改后的法案。

根据《烟煤保护法》（亦称1935年《格菲法》）的规定，在联邦一级建立了一个5人组成的全国烟煤委员会，负责确定煤炭的最低限价及管制劳动环境，雇主以缴纳15%的煤炭销售税来表示自己服从管制、对于接受新的“烟煤业公平竞争法规”的雇主，这项销售税可以免除90%。煤炭最低限价的确定将由23个煤炭生产者区域委员会来协商，每一个委员会中须有1名矿工代表，全国烟煤委员会则保有对最低限价的监督、修改和批准权。该法的劳工条款保证了工人自由组织和进行集体谈判的权利以及工会选派监秤者的权利；并且禁止雇主强求工人住在公司提供的住宅和在公司的商店中进行交易的行为。雇主如果违反该法，全国烟煤委员会则可撤销其作为“烟煤业法规”成员的资格，重新向其征收强制性的煤炭销售税。^①

《烟煤保护法》尚未来得及充分实施，1936年5月，最高法院在“卡特诉卡侍煤炭公司案”中便宣布，该法管制的是生产而非贸易，因而超出了联邦管制权限；有关劳工最高工时的条款是一项将委任立法权授与私人的违宪行为。这样，《烟煤保护法》便被判定为违宪。^②

参议员格菲并来由于最高法院的判央而气馁，判决公布3个星期后，他又将一项“烟煤法案”提交到国会。这一次的法案删除了最高法院表示反对的有关劳工的条款，重点在于固定煤炭的最低限价，因而更容易为雇主所接受。而劳工方面由于此时已经有了《瓦格纳法》的保护，也并不坚持非要重申自己的权利。法案于1937年4月26日立为法律，称《烟煤法》或1937年《格菲法》。该法将执行机构——全国烟煤委员会扩大为7人，并规定其中2人须为矿工代表。委员会的职能包括保护劳工集体谈判的权利免受雇主压制，指导对煤炭生产、分配、使用和资源保护的调查，确定煤炭最低限价。煤炭最低价格的确定程序与1935年《烟煤保护法》基本相同，但更复杂一些。征税权再次被用作强迫雇主服从该法的工具，不接受委员会制走的“烟煤法规”的雇主将被征收19.5%的煤炭销售税，违法的雇主还要接受该法所规定的司法审判。^③

1937年6月21日，全国烟煤委员会颁布了新的“烟煤业公平竞争法规”，在9天内，全国煤炭业96%的雇主均接受了这项法规，烟煤业重新进入联邦政府的管制体系。在《烟煤法》实施过程中，也曾有人对该法是否符合宪法的问题提出质疑，但此时的最高法院已经开始转变态度。在1940年“阳光无

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P.627.

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P. 628.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.629.

^③ Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 629 -631.

烟煤公司诉阿德金斯案”中，最高法院的 9 名大法官以 8 票对 1 票的表决结果宣判《烟煤法》符合宪法，使得这项法律得以保存。1941 年，《烟煤法》到期，国会将该法延长了 2 年；1943 年又将该法延长了 2 次：第一次 30 天，第二次 90 天。此后，由于战争期间煤炭工业形势全面好转，严格的联邦管制已无必要，国会于是没有再延长《烟煤法》的实施期限，该法便自动失效。^①

^① Fainsod et al ., Government and the American Economy. Pp. 631 -634.

对公用事业的管制

在 20 年代企业联合与兼并的第二个高潮中，控股公司的形式被大量采用。因为在反托拉斯法的管制下，企业的直接合并与兼并很难逃避法律的追究。而控股公司的形式，由于其结构复杂，局外人很难搞清这种公司内部的业务和金融关系，甚至一些局内人都对此感到茫然，因此，执法者就更难以对其进行起诉和审判。这种公司的基本组织结构是大公司通过购买小公司的股票来控制一些小公司的经营业务，小公司再以同样的方式去控制一些更小的公司；通常这种控制的层次达六七级，有的甚至达十几级。通过这样的方式，就把散布在全国的大量的公司集合在一个大的控股公司之下。在这种公司结构中，除了最下层的实际生产和营业公司外，在其中层经常存在着一些人为的“皮包公司”。而各个层次上的每一个公司成立时，都要利用公司结构上的这种复杂关系大量发行没有任何担保的债券和摊水股票来进行大规模的投机。在公司内部，上层的控股公司通过佣金，法律费，推销利润，倒卖原材料，高价提供管理、工程、建筑等项服务，甚至接受下层营业公司的“逆流贷款”等方式，贪婪地掠夺营业公司；而所有这些强加给下层营业公司的费用，又转变为营业公司产品（如电力、煤气等）的价格组成部分，由用户支付。控股公司的实践证明，它既损害了投资者的利益，也损害了消费者的利益。它的形成和发展与其说是由于资本家想要效率，不如说是因为垄断寡头想要利润，在电力、煤气等公用事业中，控股公司尤为发展。到 1932 年，全国 3/4 的私营电力工业掌握在 13 家控股公司手中，其中 3 个最大的控股公司（联合公司、电力债券和股票公司、以及英萨尔公司）控制了 40% 的电力生产。^①1928 年，国会参议院曾命令联邦贸易委员会对公用事业存在的问题进行全面调查。1930 年，众议院的一个委员会也开始了控股公司的调查。到 1935 年时，两项调查均已接近完成，主持调查的两个委员会的负责人都建议立法管制公用事业。1935 年 3 月初，以内政部长伊克斯为首的“国家电力政策委员会”在概括了国会两项调查的事实的基础上，提出了一份报告，也建议立法管制控股公司。

罗斯福本人对如何处置控股公司问题的观点十分明确。即消灭控股公司。在 1935 年初讨论这个问题的一次白宫会议上。他明确拒绝了财政部提出的通过征收公司内部分红税的办法来间接地管制控股公司的方案，而命令托姆·科科伦和本·科恩起草一个直接取缔控股公司的法案。根据总统指示起草的最初法案包括两部分。第一部分内容主要是关于授权证券交易委员会管制控股公司的条款，包括管制其证券发行及公司内部交易。禁止控股公司从与其下属公司的交易中获利，并要求控股公司有统一的经营报告和帐目制度等内容。这一部分中的核心内容是被称为对控股公司的“死刑判决”的第十条。这项条款授权证券交易委员会简化控股公司的制度，把它重新统一在一个具有地理和经济意义的基础上，这个过程尽可能以自愿方式进行；但是，从 1940 年 1 月 1 日起，凡任何控股公司被证明没有其存在的地理和经济意义，证券交易委员会就有权执行“死刑判决”条款，解散该控股公司。法案第二部分授权联邦电力委员会在技术和效率的基础上，把控股公司被简化后产生出来的营业公司统一在几个地区电力系统中。这显然是想组织全国电力

^① Schlesinger, The Politics of Upheaval, P.301. Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.349-350.

资源的大协作。^①

“公用事业控股公司法”草案于 1935 年 2 月由得克萨斯州国会众议员萨姆·雷伯恩和蒙大拿州国会参议员伯顿·惠勒提交国会，立即引起了公用事业公司及其股东、以及国会中保守派的激烈反对。小股东们害怕控股公司的解散会使自己辛辛苦苦节省下来的钱被吞没，一些议员则担心这项法案会使公用事业国有化，而公用事业公司则极力要阻止“死刑判决”条款成为法律。面对日益高涨的反对呼声，罗斯福于 3 月 12 日将国家电力政策委员会的报告附上自己的一份咨文提交给国会，重申消灭控股公司的决心。6 月 11 日，参院对“死刑判决”条款进行表决，结果以 45 票比 44 票的一票多数通过。接着，参院又以 56 票比 32 票通过了包括“死刑判决”条款在内的整个法案。行政当局在参院取得了胜利。然而在众议院，法案却遇到了意想不到的麻烦。

从参院通过法案开始，公用事业公司为阻止众院和国会最终通过这项法案，展开了前所未有的抵抗活动。人数比国会议员还要多的公用事业院外活动集团频繁出入于国会山；80 万封抗议该法案的信件和电报在 6 月份的最后两周内，如潮水般地涌进国会，给议员们造成了巨大的压力。于是，众院提出了一个删除了强制性的“死刑判决”条款的替代法案，但罗斯福则强硬地坚持此条款原有的形式。在 6 月 28 日的记者招待会上，他公开指责公用事业院外集团“是这个国家中的任何组织迄今所创造的最强大、最危险的院外活动集团”；谈到法案第一部分第十条的意义时，他说，这不仅是一个死刑判决，而且是一个解放宣言。它将恢复地方团体对他们自己的公用事业的控制。它将打碎集中在纽约的金融势力，最主要的是，它将破坏被电力公司在各州首府行使得如此之久、而目前正在华盛顿展示的政治权力。^①

为了能使众院通过该法案，罗斯福打破常规，派出了以法案起草人之一科伦为首的政府自己的院外活动集团去国会活动。这种反传统的作法不仅未能挽救法案，反而招致了众院的怨恨。7 月 1 日，众院以 216 票比 146 票否决了“死刑判决”条款；第二天，又以 323 票比 81 票的压倒多数通过了众院自己提出的删除了“死刑判决”条款的替代法案。

新政派议员和总统本人仍未放弃将“死刑判决”条款立为法律的斗争。有议员发现，涌入国会反对该法案的许多电报和信件的“发报人”或“发信人”都是“查无此人”或是在所谓“发信人”根本不知情的情况下发出的，其中许多被人冒名的“发信人”实际上是支持该法案的公民，于是，在众院授权其规则委员会调查政府院外集团活动的同时，参院成立了一个以雨果·布莱克为首的特别委员会来调查公用事业公司院外集团的活动。布莱克委员会的调查证实，联合煤气和电力公司等控股公司不仅存在大量的违法经营活动，而且为了制造反对该法案的声势，竟然花费 160 多万美元来制造给国会议员施加压力的电报和信件，这些随便写上发报人名字便发出的伪造电报有 25 万多件，而伪造的信件竟高达 500 万封！

在国会的调查证实了公用事业公司及其院外活动集团的违法行为后，行政当局再次将控股公司法提交众院表决。然而，国会的调查显然不如控股公司的活动有效。在 8 月 1 日的表决中，众院再次以 210 票比 155 票的明确多数否决了“死刑判决”条款，罗斯福和行政当局要制定一项更为严厉的法律

^① Schlesinger, The Politics of Unpopularity. Pp. 302-306.

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt. VOL. 4. Pp.

的努力遭到了重大挫折。罗斯福被迫做出妥协，同意了由他的顾问、哈佛大学法学院教授费利克斯·弗兰克福特起草的一个替代原“死刑判决”条款的折衷议案。在众议院也接受并通过了这一折衷议案及参、众两院协商委员会取得一致意见后，罗斯福于8月26日签署了《公用事业控股公司法》（亦称《惠勒—雷伯恩法》）。^①

这项法律适用于一切电力和煤气的控股公司及其附属公司、隶属公司和辅助公司。所谓“控股公司”，该法律的定义为：直接或间接地控制了一个营业公司或另一个控股公司10%及更多的有表决权的股票；或对一个营业公司或另一个控股公司的“管理或政策具有支配性影响力”的公司。全部的州内公司和握有毗邻州财产但以营业为主的公司不在此列。该法授权证券交易委员会对公用事业控股公司的营业结构和实际财产进行大规模的重组；同时，对控股公司的新股票的发行、会计帐目、业务安排及公司间的业务往来进行监管并协助改进。为了实施监督和管制，该法规定，1935年12月1日以前，所有的控股公司必须在证券交易委员会登记，否则将被禁止使用邮件或从事州际贸易。登记内容包括提供公司营业执照、合伙契约、委托契约等文件的副本；填写公司的营业组织、结构、已发行而尚未偿还的证券、红利及利润分享的安排、资产负债表、收入状况及其它类似资料的具体情况报表。登记后，控股公司就将接受证券交易委员会的审查和重组，以及该委员会对包括股票发行、股票和公用事业资产的购置、劳务、销售、建筑合同、公司间业务往来、报告、帐目等在内的一系列管制。^②

该法第十一条，即替代原法案第十条的新“死刑判决”条款规定：证券交易委员会从1938年1月1日起，要尽可能实事求是地要求所有登记的控股公司：第一，将其经营活动限制在一个单一的一体化公用事业系统内，“其它的营业对于这个一体化的公用事业系统的经营活动来说，必须是合理地从属的、或在经济上是必要的或适宜的”。所谓“一体化系统”，是指由一个或数个生产厂及其输送线路、以及财产实际上或能够与其相互联系的配电、配气等设施组成的一个单位。第二，“采取证券交易委员会认为是必要的步骤来确保控股公司系统内的经营结构或继续存在的任何公司不会导致这个控股公司系统的结构不适当或不必要地复杂化，或股东投票权的不公正地分配。”这一条中的第一款被称为“一体化条款”；第二款被称为“反金字塔条款”。“一体化条款”中还规定：证券交易委员会可以允许一个登记的控股公司继续控制一个或几个另外的一体化公用事业系统，条件是：“（a）每一个这种另外的系统如要作为独立系统来经营，就将导致由该系统的控股公司控制的利润留成所保证的实际节约效果消失；（b）所有的这些另外的系统均坐落于一个州，或毗邻的两个州，或一个邻国之内；（c）在这样一个控股公司控制下的这些系统的继续联合，不会大到损害地方化管理、高效经营、或管制效果的地步（根据其技术状况和所影响的地域或地区来考虑）”“反金字塔条款”还强制性地取缔了第二级以上的任何控股公司，也就是说，在一个营业公司之上，允许有一个直接通过控制股份来控制其经营的母亲公

^① Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. Pp. 155 -156; Schlesinger, The Politisc oof Upheaval. Pp, 312-324.

^② Martin C. Schnitzer, Contem porary Government and Business Re- lations. Chicago,1978,P. 98 ；Fainsod et. aL., Government andthe American Economy. Pp.351—352.

司；在母亲公司之上，允许有一个第二级的控股公司、即祖母公司来控制母亲公司；再往上溯的各级控股公司则在被禁之列。此条款还授权证券交易委员会可以要求控股公司结构的进一步简化。^①此外，该法明文禁止了营业公司或下级公司向上级控股公司提供“逆流贷款”；禁止从营运资金和非营业盈余中支付股息。^②

从上述条款中不难看出，尽管《公用事业控股公司法》不如原方案那样严厉，但对控股公司的限制和管制依然是迄今为止最严格的一项立法。难怪当时的波士顿《环球报》在评价这项立法时，说它不过是以“终身监禁”代替了“死刑”。^③显然，这样一项法律绝不会使控股公司感到满意。

从该法通过的那一刻起，控股公司便开始了争取使法庭宣布该法违宪的斗争。1935年，这项立法刚颁布不久，一个地区法院便在一项审判中宣布该法违宪；不过，一年后一个联邦巡回法院又推翻了此项判决。事实上，在该法颁布后近3年的时间内，绝大多数控股公司均以该法违宪为由，拒绝到证券交易委员会登记。直到1938年3月28日，联邦最高法院在“电力证券和股票公司诉证券交易委员会案”中裁定《公用事业控股公司法》的有关登记的条款有效后，各控股公司才在4月5日前完成了登记手续。与此同时，控股公司仍坚持认为，除了有关登记的条款外，该法的其余部分、特别是“死刑判决”条款是违宪的，因此拒绝重组。1943年，北阿美利加公司拒绝证券交易委员会关于让该公司重组的命令，反而控告证券交易委员会，称《公用事业控股公司法》有关分解控股公司的条款超出了宪法对国会管理商业的授权范围；并且未经适当法律程序便剥夺了该公司的财产，因而违反了宪法第五条修正案。这些指控被一个联邦巡回法院驳回后，该公司将案件上诉到最高法院。

最高法院在1946年关于“北阿美利加公司诉证券交易委员会案”的判决中，驳回了该公司对《公用事业控股公司法》和证券交易委员会的一切指控，宣布该法既没有超出宪法授权国会管制州际贸易的范围，也没有未经适当法律程序而剥夺财产，因此是符合宪法的。^①这样，控股公司长达11年的抵制《公用事业控股公司法》的斗争，终于以彻底失败而告终。此后，它们不得不接受证券交易委员会的管制及其指导下的重组。

根据证券交易委员会1957年发表的一份总结报告，从1938至1957年的19年间，按照《公用事业控股公司法》在证券交易委员会登记的公司共有2335家，其中控股公司219家，控股公司下属的电力和煤气营业公司1009家，其它附属公司1110家。这些附属公司中包括砖厂、洗衣店、果园、剧院、甚至还有一个棒球俱乐部。经过重组和简化后，到1957年6月30日前，登记为控股公司系统的只剩下22家，这些控股公司系统包括有293家公司；在这22个控股公司系统中，仅有16个系统是需无限期地接受《公用事业控股公司法》管制的控股公司，这些控股公司所控制的电力生产仅占全国电力生产的1/5。也就是说，经过重组后，非公用事业公司脱离了公用事业系统；绝

^① Fainsood et al., Government and the American Economy. Pp. 352- 353.

^② Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations. p. 99.

^③ Leuchtenberg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal. P. 155.

^① Clair Wilcox & William G. Shephard, Public Policies toward Business, Illinois, 1975, Pp. 401-402 ; Fainsood et al., Government and the American Economy. Pp. 353-354.

大多数公用事业营业公司摆脱了控股公司的控制，恢复了独立所有和独立经营管理的地位；也有个别的控股公司转变成了投资公司。于是，在证券交易委员会登记的 2335 家公司中，有 2042 家公司因不再属于控股公司的范围而无须再由证券交易委员会来管制。^①

尽管控股公司拼命反对，但《公用事业控股公司法》的实施显然使公用事业公司的经营和信用得到了很大改善。据证券交易委员会的统计，1940 年，公用事业控股公司的优先股欠债约 20 亿美元；到 50 年代中期，所有这些债务均已偿清，优先股还升值 11 亿多美元，另有 5 亿美元用于分期债务的偿还中。再如，1935 年时，控股公司的纯收入仅比其优先股息的准备金多出 1.23 倍，而到了 1955 年，电力控股公司的纯收入则高出其优先股息准备金 2, 73 倍。^②对于整个美国经济来说，由于《公用事业控股公司法》取缔了 2 级以上的控股公司，并对控股公司的股票和证券的发行实行严格的管制，因而也就消除了可能引起股市中过分投机现象产生的一个因素。此外，由于《公用事业控股公司法》的实施，遏制了私人电力公司垄断全国电力生产的趋势，使公共电力设施顺利扩展，为电费的降低提供了条件，从而使美国农村的电气化得以加速实现。

除了《公用事业控股公司法》外，1935 年国会还通过了《联邦动力法》。该法不仅加强了 1920 年《联邦水力法》授予联邦动力委员会的控制水力资源的权力，而且授权该委员会管制州际电力的输送，并通过电力的交换和输电线路的联网来实现电力系统的协作。对于参与州际电力经营的公用事业公司，该委员会有权规定其电力的批发价格，对其跨州的输电经营征收费用，也有权管制其证券的发行，规定其所承担的协作义务，并对其合并、财产的出售、连锁董事会、服务、帐目、档案及设备折旧等拥有裁判权。1938 年，国会又通过《天然气法》，将管制天然气公司（包括天然气管道公司）的州际输送及批发价格等权力授予联邦动力委员会。这些权力与该委员会拥有的对电力公司的管制权力大致相同。^③

^① Fainsod et al., Government and the American Economy Pp.356.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy Pp.

^③ Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations, Pp. 104—105 ; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 347, 666—667.

对商业管制的加强

《国家工业复兴法》的废除结束了新政第一阶段中企业与政府之间的合作，同时也结束了企业所享有的从反托拉斯法中豁免的权利。在《国家工业复兴法》执行期间，大企业加强了垄断的趋势，并从中获得了实惠；小工商企业则叫苦不迭。因此，当该法一废除，罗斯福政府立即对大企业的垄断进行管制。上述《公用事业控股公司法》仅是其中的一例。在商业领域中，联邦政府也不失时机地采取了行动。

《国家工业复兴法》死亡后两周，得克萨斯州的国会众议员赖特·帕特曼就将一项与参议员鲁宾逊联合动议的“反价格差别对待法案”作为《克莱顿反托拉斯法》第二条的修正案提交国会。这项法案实际上是由美国杂货批发商协会的理事会起草的，并被该协会称之为“反连锁店法案”。法案禁止除批发折扣和大宗交易折扣以外的一切折扣，不论其对竞争所产生的影响如何。批发折扣无须提供成本证明，但必须以买方客户为基础进行客户分类（即把连锁店列为零售商一类）；而大宗交易折扣只有在以制造、销售和交货成本的差异为基础的情况下提供“正当折让”，方为合法，否则视为非法。此外，法案还禁止买主向受卖主控制的个人提供经纪人佣金；也禁止卖主向买主提供特别优惠和特殊支付，除非这些优惠和支付是在“按比例的同款额”的基础上向所有买主提供。^①这项法案的目的非常明显，即打破由连锁店造成的或可能造成的商业垄断，保护小商业主和竞争。正如帕特曼本人所言，它“将限制那些酷似章鱼的连锁店和邮购公司，它们逐渐地但却肯定地正在摧毁这个国家各地的小商人”。一些人甚至将这项法案与保持美国的民主制度联系起来，众院司法委员会主席萨姆纳斯在有关该法案的听证会上就说：“如果我们想要保存政府中和美国的民主制，就必须保持商业活动中的民主制……就必须作出某些努力来维持商业中的自由民。”^②

显然，这样一项法案是无法使连锁店、邮购公司和大百货商店等大经销商感到满意的。当参院开始审议这项法案时，他们联合起来，支持一项由参议员博拉和众议员范·努依斯提出的议案，试图用它来代替鲁宾逊—帕特曼法案。参议院既支持博拉—范·努依斯法案，也支持鲁宾逊—帕特曼法案，同时对后者进行了某些修改。众议院在强大的农业组织的压力下，删去了不将批发折扣给予农业合作机构和连锁店的“分类条款”，并同意将博拉—范·努依斯法案的主要内容作为鲁宾逊—帕特曼法案的组成部分，以此与参院达成妥协。这样，《反价格差别对待法》（亦称《鲁宾逊—帕特曼法》或《连锁店法》）终于在1936年6月20日获得国会通过。

《反价格差别对待法》的主要条款是其第二条。这一条a款中，禁止“由于任何人或任何客户提供或者故意接受这种差别对待所带来的好处，其效果可能在实际上导致任何商业范围的竞争减缓或产生垄断的趋势，或导致伤害、摧毁、抑制竞争”的价格差别对待。该法正式文本没有提到原法案中的批发折扣问题，但保留了大宗交易折扣的条款。联邦贸易委员会受权可以进一步限制大宗交易折扣，而不论其成本节约多少，“只要它发现大宗交易中的买主如此之少，以至可以提供赊帐差异，从而造成不公正的价格歧视或促

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. PP. 548- 549.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy. P.549.

进垄断”。为了防止对大宗交易折扣的这些限制遭到破坏，该法规定了一些对具体的价格差别对待行为的禁则。第二条 c 款禁止了向除独立经纪人外的任何经纪人支付佣金；d 款和 e 款则禁止卖主因买主向其提供推销服务而对买主酌增折扣，也禁止卖主向买主提供推销服务，除非这种折让和服务是在“按比例的同等款额”基础上向所有买主提供的。对于长期以来一直存在的职能折扣，即卖主按商品经销过程中购买者购买商品的不同目的和所扮演的不同职能（如制造商、批发商、零售商）而分别给予不同的折扣，该法并未禁止。但在执法过程中，联邦贸易委员会坚持，必须把同一层次的买主（例如。独立的零售商、邮购公司、连锁店）归入同一职能类别。在第二条中，还规定了买主的责任，禁止买主“故意诱导或接受一项非法的价格差别对待”。至于如何定义“伤害竞争”的概念，如何确定地区折扣、职能折扣和大宗贸易折扣的合法性等需要作出具体法律判断的问题，该法则将其留给了法庭去解决。

《鲁宾逊—帕特曼法》第三条的内容实际上就是博拉—范·努依斯法案的原版。它是一个处罚条款，规定对（1）在“等级、质量和数量相同的商品”的买卖中，通过折扣、回扣、折让或广告服务费而提供或接受价格差别对待的好处；（2）以“摧毁竞争或消灭一个竞争者”为目的的地区价格差别对待或“以不合理的低价”销售商品的行为进行处罚。不过，由于这一条款订得大宽泛，在实际执行中基本没有起什么作用。^①

《鲁宾逊—帕特曼法》实施的结果是保护了独立的经纪人和独立的零售商，因而对保持商业中的竞争活力起到了一定作用；同时它也使制造商得到了很多实惠，因为他们不必再给大买主提供高额回扣或折扣了。但是，该法显然未能抑制大经销商的发展。第二次世界大战后，商业连锁店的蓬勃发展这一事实证明了这一点。

1937 年，国会又通过了《米勒—泰丁斯法》（或称《米勒—泰丁斯修正案》），它是新政后期保护商业中的小商人和小业主的又一项措施。

自从《谢尔曼反托拉斯法》和《联邦贸易委员会法》将固定价格协议视为“不公平贸易行为”以来，独立的零售商一直在寻求能使自己从中豁免的各种方法。因为制造商和大经销商、批发商为使手中的产品或商品尽快批销出去，可以把商品价格降得很低而仍使自己有利润可赚；但对于小商人和独立的零售商来说，商品价格过低则无法使他们从零售中获得多少利润。因此，他们希望能使商品的转售价格保持在一定水平上。1898 年成立的全国杂货零售商协会多年来一直在为此而进行立法努力，然而直到 1931 年以前，这些努力因国会、联邦最高法院和联邦贸易委员会等权力机构的反对而毫无结果。

1931 年，在经济大危机的恶劣形势下，加利福尼亚州的杂货商组织终于成功地使制造商和经销商之间自愿的价格维持合同在该州成为合法行为。两年后，该州又通过了一个包括有“非签约人条款”在内的《公平贸易法》，规定：在该州范围内，任何一个经销商签订的固定价格合同一经公布，即对所有其他的经销商（即“非签约人”）具有约束力。这一条款极大地增强了有组织的零售商与制造商在签订价格维持合同时的谈判地位，并且使得削价品商店和大经销商不论愿意与否，都须受这些合同的约束，由于全国杂货零

^① Wilcox & Shepherd, Public Policies toward Business. Pp. 179- 184; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 550-558.

售商协会的努力,到 1940 年时,美国已有 44 个州实行了这类《公平贸易法》,单是 1937 年一年,就有 28 个州通过了这种法律。^①

转售价格维持合同尽管已经在绝大多数州内成为合法行为,但在州际贸易中,这类合同和协议因与联邦反托拉斯法直接冲突而仍属非法,全国杂货零售商协会央意要改变这种状况。它通过对《谢尔曼法》提出“米勒—泰丁斯修正案”,授权在那些通过了《公平贸易法》的州内实行州际贸易中的商品转售价格维持协议,允许一项注册商品的制造商或经销商订立该商品的最低零售价格。尽管该法案对未订立《公平贸易法》的州不适用,并且仅适用于处在与其它同类产品公开竞争中的产品,但这一修正案显然对消费者无益,而且还可能导致制造商对商品价格的控制。因此,联邦贸易委员会和罗斯福本人都表示反对。然而,这些反对意见不过是暂时地阻止了“米勒—泰丁斯修正案”成为法律。1937 年,该修正案被作为一个“附加条款”塞进了行政当局要求的一项拨款法案,并立即获得了国会的通过。

罗斯福急需这笔拨款来改善联邦的财政状况,对于国会将“米勒—泰丁斯修正案”这种与立法主旨毫不相干的所谓“附加条款”塞入拨款法案的作法进行了挖苦和批评。但为了避免使拨款“泡汤”,他不得不签署了这个包含有“米勒—泰丁斯修正案”为附加条款的拨款法案。于是,《米勒—泰丁斯法》正式成为联邦法律。可以使行政当局稍稍感到宽慰的是,该法的一项限制性条款禁止在任何同一销售级别上相互竞争的厂商之间订立价格协议(即所谓“水平协议”)。^①

《米勒—泰丁斯法》及与其有关的“非签约人条款”在执行过程中遇到了不少问题,特别是根据该法订立的“公平贸易协议”中所确定的商品最低零售价格往往高于原来在竞争中所形成的价格水平,使消费者被剥夺了在最低价格上选择最好商品的权利和机会,因此导致了广大消费者的普遍不满。这种状况终于使得国会在 1976 年废除了所有有关允许转售价格维持协议的法律。^②

1938 年国会通过的《惠勒—利法》(亦称《惠勒—利修正案》)是对 1914 年《联邦贸易委员会法》第五款的补充。在《联邦贸易委员会法》第五款中,仅笼统地将“商业中的不公平竞争方法”宣布为非法,并授权联邦贸易委员会对此加以管制;但是,在联邦贸易委员会的管制过程中,却遇到了由于法律条文过于笼统而难以顺利实施的困境。1931 年,在美国医学会的强烈要求下,联邦贸易委员会发出禁令,禁止拉莱达姆公司将一种用甲状腺提取物制成的药品描述为“治疗肥胖症的科学良药”;同时禁止该公司在广告上宣传这种药品,除非它在广告中同时声明,该药品只有遵照医嘱服用才是安全的。当此案被联邦贸易委员会上诉到最高法院,要求强制执行其禁令时,最高法院却拒绝了联邦贸易委员会的请求。在判决中,最高法院承认,在这类药品商中,错误地描述药品性能的情况是普遍存在的,但它却坚持认为拉莱达姆公司并未对其竞争者造成任何损害,而联邦贸易委员会也没有任何证据来证明该公司损害了其它专利药品的制造商。对联邦贸易委员会提出的医生可能

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 560- 562.

^① Ralph F. de Bedts, Recent American History; 1933 through World War II, vol. I, Illinois, 1973, Pp. 172-173 ; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 511-512.

^② Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations. p. 9L

受到损害的申辩，最高法院也予以驳回，其理由是：医生从事的是一项职业，而非一项商业。由于医生是购买药品的客户，最高法院的判决实际上等于宣判联邦贸易委员会只能管制“商业中的不公平竞争方法”，而无权对欺诈顾客和消费者的行为进行管制。^①这无疑使该委员会管制虚假广告的权力和行动受到沉重打击。

最高法院的这项判决不仅导致了建议修改《联邦贸易委员会法》第五款的呼声，而且也使得联邦贸易委员会从 1935 年起，每年都要求卸除由于要求每一案例都要有具体证明当事者损害其竞争者利益的证据而加在它身上的沉重负担。1938 年，国会终于通过了《惠勒—利法》。该法将《联邦贸易委员会法》第五款修改为“禁止商业中的不公平竞争方法，以及不公平或欺骗的行为或活动”，从而扩大了联邦贸易委员会的管制范围。该法明确地授予联邦贸易委员会以特别的权力来管制食品、药品、化妆品以及医疗用品方面的虚假广告。这些权力与根据当年 6 月 24 日颁布的《食品、药品、化妆品法》而新赋予食品药品监督管理局管制乱贴标签和掺假行为的权力相平行。由于上述这些规定，使得联邦贸易委员会不仅可以以“限制竞争”为由实施管制，而且可以以“欺骗行为”（如虚假广告）为由进行起诉，而不必提供限制竞争的证明。前者的保护目标是工商业中的竞争者，而后的保护目标则是消费者和客户。这一点，正是《惠勒—利法》的重要性所在。

不过，《惠勒—利法》没有对“商业中的不公平或欺骗的行为或活动”做出具体定义，也没有任何有关受害者的损失补偿及对违法者进行处罚的条款。违法事实一旦确认，违法者承担的责任仅仅是必须遵守联邦贸易委员会发出的停止或中止令、停止其违法行为而已；违法者在违法期间所获得的利润则允许其保留。这些缺憾显然使得违法者不太惧怕；同时也使得消费者不愿去起诉。当然，如果由于广告或说明书的误导而造成了消费者的健康受损，那么，广告主人将接受《食品、药品、化妆品法》所规定的处罚：初犯者将被处 1 年以下监禁或 1000 美元以下罚款；累犯者将被处 3 年以下监禁和 1 万美元以下罚款；

其掺假或乱贴标签的商品，已经进入州际贸易的那部分，将被全部没收。如果违法者无视联邦贸易委员会的停止或中止令，其每一个抗拒行动都将被处以最高达 5000 美元的民事罚款。^①

《惠勒—利法》通过后，联邦贸易委员会的管制重点明显地转向了对“欺骗行为”的管制，而不是对“限制竞争”的管制。在 1938 年 1 年间该委员会提出的 305 项起诉中，仅有 13 项涉及反垄断的案例，16 项涉及到《鲁宾逊—帕特曼法》的管制范围，其余 276 项起诉均是有关不公平或欺骗行为的。尽管此后法庭给了它反垄断行动上的更大自由，但 1956 财政年度中，它所提出的上述 3 类起诉的比例也不过依次为 15、27、150。^①

^① Schnizer, Contemporary Government and Business Relations .Pp. 371—372 ;Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 511—512。

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 512, 226-227, 224 ; Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations, Pp. 372-373.

^① Fainsod et al., Government and the American Economy P.514.

对交通和通讯业的管制

新政期间，联邦政府也加强了对通讯和交通运输业领域的管制。1934年6月，国会通过《通讯法》，授权建立一个由7人组成的联邦通讯委员会来取代1927年建立的联邦无线电委员会，并将以前分别由州际贸易委员会、邮政部长和联邦无线电委员会行使的管制通讯业的全部功能、责任和权力转移给了它，将无线电广播、电话、电报（电视出现后又加入了电视广播）等全部通讯业纳入了联邦通讯委员会的统一管制之中。1934年《通讯法》还扩大了联邦管制电信的权力，使联邦通讯委员会拥有了对州际电话、电报费用标准和服务的裁判权；要求电信公司根据合理的需求提供充分的服务的权力；安排某个公司与其它公司联网的权力；建立直通电信网及提出建网的适当费用的权力；安排这些费用的分配的权力。联邦通讯委员会还有权发放或撤销内容包括建网或扩网是否必要及是否提供了公共便利的建网执照，有权要求电信公司填报和遵守收费价目表，并有权调查和暂缓实行电信公司的收费标准。例如，广播电台的设立，必须要有它发放的许可证，其中对发射频率、播音时间、及如何防止相互干扰等均有明确规定。电报、电话公司如要变动收费标准，必须事先公布新的价目表；在该委员会主持的不超过3个月时间的听证会中，只有在当事公司能够证明费用变动的合理性后，方可实行新的收费标准。联邦通讯委员会还有权根据自己的方法来评估电信公司的财产。对于公司的合并、连锁董事会、记帐方式、折旧费用、甚至公司的管理及技术发明，它均有权管制。^①

1935年，国会通过《机动车辆法》，把管制从事州际贸易的机动车辆运输业的权力授予了州际贸易委员会。该法将从事州际贸易的机动车主分为4类，即公共运输业主、运输承包商、私人运输业者和运输经纪人。公共运输业主须接受完全的管制，必须先经州际贸易委员会调查证明有能力经营、而且提供的服务是公共便利所必需的，然后领取该委员会颁发的执照，方可营业；其运费率、收费标准、安全标准、所运货物的分类及业主间的联合等均受州际贸易委员会的管制，并且必须向客户提供保险保护；发行证券需经该委员会批准；运费率及价目表必须公布，并且不得实行差别对待。对运输承包商的管制则要比对公共运输业主的管制少得多，他们无须执照，只须得到州际贸易委员会的允许即可开业，而且只须公布其最低的收费率；在安全要求、安全保险及企业联合方面，则与对公共运输业主的要求一样。私人运输业者是指运输自家货物而不对外出租经营的人或公司，该法仅对这类公司的雇员工作时间、安全及设备进行管制。运输经纪人则必须有州际贸易委员会的许可证才能开业，并且须向该委员会填报其帐目及经营报告。根据《机动车辆法》的规定，州际贸易委员会不能干预各州对其州内机动车辆的管制权。因此，凡经该委员会核准从事州际贸易的机动车辆运输业者，均不得从事州内运输业经营。^②

1936年，国会又通过《商船法》。该法的主要目标是要通过对私人航运

^① Fainsod et al. , Government and the American Economy. Pp.377—378 ; Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations, P. 104.

^② Fainsod et al. , Government and the American Economy. Pp.290—291 ; Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations. P. 103.

业的津贴以及政府拥有并经营航运等方法在内的各种手段去鼓励商船的建造，同时加强对航运业的管制。为此，该法解散了原船舶委员会商船公司，建立了一个新的美国海运委员会，并授权该委员会调查研究美国的商船状况及船舶和海运业的就业和工资状况，受理造船津贴的申请并制定发放津贴的条件。该法放弃了此前实行的对商船建造和运营进行间接补贴的邮政津贴政策，而代之以直接的津贴政策。直接津贴被分为两类：一类是船舶建造津贴，其方式是由政府与私人造船公司签订造船合同，然后再将造出的商船以长期分期付款方式出售给私人船主，售价中减去了美国与外国造船成本之间的差价。实际上，这类名为船舶建造津贴的钱并没有给造船公司，而是给了购买船只的私人船主。另一类津贴是商船运营津贴，在主要商业航线上从事运营的商船均能获得这种津贴，其数额足以补偿美国与外国商船运营之间的成本差价。1936年《商船法》中还规定，如果政府的直接津贴不能刺激美国商船业的重新繁荣，那么，海运委员会则有权自行建造船只；可能的话，则出售或出租这些船只；必要的话，则自己从事航运业务。该法还授权海运委员会制定有关工资、各类商船最低船员数额及工作条件的标准，并建立了一个“海运劳工委员会”来仲裁有关的劳资争端。此外，该法律还包括了一些防止过去在邮政津贴制度下滥发津贴的现象重新出现的条款。^②

1936年《商船法》与1920年《商船法》相比，在立法目的和方向上截然不同。1920年的法律是要结束政府拥有商船、从事海运业的局面；而1936年法律是在私人掌握了商船业、并导致其每况愈下的局面后，重新以政府的干预来振兴美国商船业的法律。它虽然继续实行了补贴私人商船业的政策，但同时也考虑到了私人经营不一定能振兴商船业的可能性，因此授权政府可以拥有商船，从事海运业。进入1940年以前，海运委员会一方面处理了第一次世界大战期间的最后一批政府商船；另一方面，则开始实行一项在10年内建造500艘商船的造船计划，并于1939年提取了一艘C—2级商船，这是18年来美国船厂中建造的第一艘货轮。到1940年中期，该委员会已有159艘商船合同被承包出去；其中，42艘已完成。此后，美国经济转入战时轨道，对商船的需求剧增。在整个第二次世界大战中，海运委员会监督建造了4915艘商船，总吨位达3700万吨。^①

1938年，国会通过《民用航空法》，建立了民用航空委员会，将以前由邮政部长、商务部长和州际贸易委员会分别行使的对民航业的各类管理权集中于该委员会。这样，民用航空委员会不仅拥有了管理民航飞行器的入网、航线、费用价格、航空邮件的费用支付及津贴的权力，而且拥有了管制民航公司的合营、合并、联营及服务的提供和放弃的权力。任何民航飞机必须登记并获得民用航空委员会颁发的确认其服务符合公共便利和必要性的执照后，方可进入某条固定的航线从事空运业务；其运费价格须经该委员会批准，然后由航空公司公布并遵照执行。不过，该法未给予民用航空委员会管制民航公司发行证券的权力。1940年，罗斯福发布行政命令，将民用航空委员会和负责调查航空事故、研究安全措施的航空安全委员会合并，在商务部内建立了一个新的民用航空管理局，但对民航业的管制并未因此而有根本性的改变。^①

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.109—110.

^② Schnitzer, Contemporary Government and Business Relations. Pp. 103—104; Fainsod et al., Government and

1940 年，国会还通过了《运输法》，将州际贸易委员会的管理权扩大到了沿海岸、内陆河道及在海岸之间进行贸易航运的所有船只；同时废除了 1920 年《运输法》中有关铁路须根据州际贸易委员会的计划进行合并的条款，但规定铁路合并必须经该委员会批准。该法也废除了政府在其财政援助的铁路上享受的折扣运费（军事运输享受的折扣不包括在内）。复兴金融公司向铁路的贷款权限被放宽，关于要求铁路赔偿或减收费用的诉讼时效则被缩短。不过，该法律试图建立一个全国运输系统（包括对水路、公路、铁路以及其它各种运输方式在内）的统一管制体系的努力，却因战争的到来以及种种观念上的、技术上的原因而搁置下来。^②

the American Economy. Pp.121, 302—323 ; Fauldner, American Economic History. Pp. 671—672.

^② Fainsod et al., Government and the American Economy.Pp.304 —306 ; Faulkner,,American Economic History. P.671.

五、公共工程与救济

社会救济和公共工程是新政在复兴美国经济方面起作用最大的二项措施，可以说，如果没有这两方面的措施，30年代大危机中的美国经济不可能恢复。尽管社会救济和公共工程的大多数重要措施随着经济的好转而逐步放弃，但仍有一些具有长久意义的改革措施被保留下来。尤其值得指出的是，所有这些措施的制定、实施及其效果，都对美国现代经济制度的形成和发展产生了深远的影响。

联邦紧急救济

30年代大危机前，美国的社会救济基本上是由地方政府、私人慈善机构和教会去承担的。因为资本主义的传统精神认为：贫穷是懒惰的标志；为了抑制懒惰和贫穷，应该使救济金逐步消失，而且在发放时，要尽可能使之没有任何吸引力；因此，政府不应参加救济行动，救济资金来源只应是私人慈善家和地方团体。但事实上，贫穷并未因救济金少得可怜而有所抑制，反而因灾荒、战争、经济不景气等个人力量所无法控制的原因而大量增加。这样，美国的个别州政府便开始加入救济穷人的行列，采取了一些零散的救济行动。

1863年，马萨诸塞州建立了州慈善委员会来监管该州各私人和地方救济机构的工作。第一个对救济进行立法的州是威斯康星州，它在1907年通过了一项救助留在家中不出外乞讨的盲人的法律。1911年，伊利诺伊州和密苏里州又创立了救助处于贫困中而又需要抚养孩子的母亲的法律。1915年，亚利桑那州通过了老年人援助法；1923年，蒙大拿州通过了老年补助法。虽然这些分类救济的法律和措施都是迫不得已而为之，但却与传统的精神相抵触。因此，1916年，亚利桑那州的老年人援助法曾被联邦最高法院宣判为违宪。不过，即使如此，到1929年底时，不论是出于政治上的需要，还是经济上的原因，所有48个州都制定了自己的救济穷人的一般性法律。但这些法律基本上都是非强制性的，州财政对此拨款很少，贫困救济的费用几乎全部由地方私人和公共机构去承担，而地方机构也无力安排法律中授权的救助资金。联邦政府对救济穷人的事务基本上不闻不问，只是对自然灾害的损失、退伍军人的补助和1921年以后的妇幼卫生保健进行过一些紧急拨款。在联邦拨出的这些款项中，95%都是用来补助退伍军人的。^①这样一种救济结构显然无法应付30年代大危机所引起的紧急救济需求。

在胡佛任内，虽然通过了《紧急救济和建筑法》，但由于传统思想作怪，公共救济由地方政府和私人慈善机构承担的根本格局并未改变（详见本书第四章第二、三节）。到罗斯福就职前，在一些州内，需要依靠救济才能过活的人达到该州人口的40%；而在一些县，这个数字竟达到该县人口的80—90%。^②各州和地方的救济金全部告罄，迫切需要联邦提供有效的救济。

1933年3月21日，罗斯福在给国会的一份咨文中要求建立一个联邦救济机构以负责提供紧急救济金。同时，他召集了科斯蒂根、拉福莱特和瓦格纳来起草有关的法案。这项法案建议成立一个联邦紧急救济署，国会拨款5亿美元供其向各州提供紧急救济金。法案的内容虽然简单，但却包含了对上述传统精神的否定：它不仅使联邦政府承担起了救济的任务，而且在事实上承认了贫穷、特别是占全国劳动力1/4的1500万全失业人口所陷入的普遍贫困，不应由或者至少不应全部由失业者个人来负责。法案所建议的救济方式是，由联邦紧急救济署向各州直接提供拨款（即无须偿还的款项），而不是象银行或复兴金融公司那样提供贷款，来达到救济的目的。这也是该法案向传统观念提出的一项挑战。正因为如此，法案在国会遭到某些议员的激烈反

^① A.Radomski, *Work Relief in New York State: 1931—1935*. New York, 1947, P. 24 ; Fainsod et al., *Government and the American Economy*. Pp. 767—769.

^② Schlesinger, *The Coming of the New Deal*. P.263.

对是不难理解的。一些议员谴责这项法案因承担了应属于州权的救济任务而摧毁了联邦制度，麻省的一位议员甚至指责这项法案说：“这是社会主义，它是否是共产主义我还不知道。”所幸的是，这种死守教条而不顾贫苦人死活的议员在国会中仅是少数。3月底，参院以55票对17票通过了这项议案，众院也在3周后以326票对42票使之通过。^①

5月12日，经罗斯福签署，《联邦紧急救济法》正式颁布。时任纽约州临时紧急救济署长的哈里·霍普金斯被罗斯福任命为联邦紧急救济署署长。霍普金斯走马上任后，立即投入了紧张的工作。联邦紧急救济署本身并不直接处理救济申请，它把款项拨给各州的救济机构，再由它们去实施救济。霍普金斯将5亿美元救济金分作两半：一半按各州每花费3美元救济金，拨1美元给该州的比例拨款；另一半则留作库无分文的州进行应急救济之用。^②他上任第二天，便一面敦促各州长建立本州的救济机构，一面给7个州送去了急需的救济金。尽管霍普金斯并不主张这种直接救济，但由于联邦紧急救济署仓促上阵，又面临国民急需救济的形势，所以初期的联邦紧急救济署不得不以直接救济为其主要救济形式。不过，与传统的直接救济方式不同的是，接受救济的人从州和地方的救济机构所领到的来自联邦紧急救济署的救济不是食品或食品券，而是现金。这种方式，不仅可以使他们选择购买自己需要的食品或物品，而且也直接地增加了社会购买力。

1933年10月，为解决当时仍然存在的大规模失业问题，霍普金斯在罗斯福的支持下，从国会给公共工程局的拨款中得到了4亿美元，建立起了国民工程局以实施自己的以工代赈计划。国民工程局作为临时的工赈机构，仅存在了不到6个月的时间，但到1934年1月中，在其开办的各项工程中就业的人数便已超过了400万人。在其运转的高峰期，国民工程局开办了约40万项救济工程。在这些工程中就业的人员有1/3的人在筑路，仅在国民工程局存在的这几个月的时间，他们就修筑或改进了50万英里的二级公路。此外，国民工程局修建了500个机场，另改建了500多个机场，并修建了公园、游泳池、地下排水道，清理了河道，治理了虫害。它还修建和改建了4万所学校，雇用了5万名教师从事乡村学校和城市成人教育学校的教学工作，还雇用了3000名作家和艺术家，使其继续从事他们原有的职业。^③

国民工程局的作法引起了一些人的强烈反对：一些企业家认为它所有的工程项目都形成了与私人企业的竞争；南方种植园主则抱怨工赈计划使他们再也得不到廉价的黑人劳动力了，因为许多黑人雇工纷纷离开种植园而加入到挣钱更多的工赈工程中。还有一些反对者把工赈看作是政府给予失业者的施舍，担心这会削弱人们自力更生的精神。预算局长道格拉斯也因工赈计划花钱太多、太快而力主结束国民工程局的活动。国民工程局本身的一些贪污腐败问题更增加了这些反对者对工赈计划的攻击。尽管支持国民工程局继续存在的意见也非常强烈，但在南方民主党人和预算赤字的压力下，罗斯福决定结束国民工程局的活动。这样，在1934年4月，国民工程局便结束了自己的活动，它剩余的工作被转入联邦紧急救济署的紧急工赈计划中，在那里，

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal.Pp.264—265.

^② Fainsod et al. , Government and the American Economy.P.771 ; Schlesinger, The Coming of the New Deal .P.267。

^③ Schlesinger, the Coming of the New deal.P.270;R.F.deBedtS, Recent AMERICAN History.Vol.1.P.71.

工赈计划以较小的规模一直存在到联邦紧急救济署撤销。国民工程局在其存在的几个月时间里，全部开支早已超出原先的拨款，而达到 8.05 亿美元。^①

除了直接救济和紧急工赈计划外，联邦紧急救济署还采用了一些相当独特的救济方式开展工作。1933 年 12 月，它建立了一个联邦剩余产品救济公司。该公司通过购买剩余农产品来帮助处于困境中的农民，然后将这些农产品提供给城市的失业者以帮助他们度过难熬的冬天。这个公司是从购买农业调整局屠宰小猪所产出的猪肉开始其活动的，后来又扩大到购买黄油、奶酪、面粉等食品，最后又从食品扩大到购买棉花、毛毯、甚至煤炭等生活必需品。随着购买活动的扩大，一些企业家开始指责它与私人企业竞争：当它购买棉花做床褥分发给失业者时，床褥商愤怒地指责它在与私人床褥商争夺市场；当它从干旱地区购买了面临死亡的牛，准备用于为等待救济的人们制作牛排罐头和皮鞋时，皮鞋制造商却拒不租借给它必要的机器。这样，直到 1935 年该公司转归农业调整局时，它在 2 年中购买并分配的剩余商品的总价值仅有大约 2.65 亿美元。^②

此外，联邦紧急救济署还组织了生产自助运动，即由该署出资租借闲置的工厂和设备，将失业者和需要救济的人组织在其中，生产服装、家具、火炉、床褥、罐头等产品供自己使用或与其它地区的救济机构交换。这个计划实施的高峰期，即 1934 年夏秋，全国约有 5 万家庭进入了各类生产自助组织。但这项计划却被企业界视为进入社会主义的开端，因而遭到敌视，致使其到 1935 年时便开始衰亡。另外，联邦紧急救济署的农业恢复处进行了“农村工业公社”的试验（参见本章第二节）；流浪者处则帮助了大批在迁徙途中挣扎的贫苦人们。

联邦紧急救济署拯救佛罗里达州基韦斯特市的例子突出地反映了联邦救济的必要性。基韦斯特市是佛罗里达州的一个旅游胜地。1934 年，由于财政危机而使市政府瘫痪，地方服务机构也全部解体。垃圾、废料堆满街头，全市 2/3 的居民列入了联邦救济名单。该地区联邦紧急救济署的负责人说服佛罗里达州长宣布该市处于“市政紧急状态”中，市政权力交与佛罗里达州紧急救济署代理。接着，在该州紧急救济署的指挥下，负责清扫街道和海滩的基韦斯特市自愿者工作营建立起来了；房屋得以重新粉刷和修整，旅馆和饭店重新开业，航空服务机构得到了联邦紧急救济署的津贴，一个联邦艺术计划付诸实施，并且还建立了一支马里巴琴乐队。这一系列的措施恢复了基韦斯特市的活力，使该市重新成为人们喜爱的一个游览胜地，并由此而获得可观的收入。^①

联邦紧急救济署的活动持续了近 3 年，总共花费了 30.81 亿美元，占新政全部救济资金的 74%，其中绝大部分用作现金和实物的直接救济。1935 年 1 月，在它活动的高峰期中，全国每个需要救济的家庭平均每月接受 30.45 美元的救济金。^②这些统计数字清楚地表明，社会救济已经摆脱了传统的方式，而成为联邦政府的一项职能。

在联邦的救济行动中，国民资源保护队和房产主贷款公司的活动也是值

^① Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 411.

^② Schlesinger, The Coming of The New Deal P. 278.

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.

^② Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 411.

得一提的。国民资源保护队成立于 1933 年 3 月底，是新政开始得最早的一项救济行动。它招募来自接受救济的家庭中的 18 至 25 岁未婚男性青年，按照军队的方式组成由陆军部管理的工作营，去从事造林、建坝、挖渠、架桥、修建水库、治理海滩、整顿公园、保护土壤等工作。联邦政府每月为每个在工作营中的青年提供津贴及另外的 30 美元工资，而这些青年则必须根据入营前签订的协议，将 30 美元工资中的 25 美元寄给自己的家庭。这项计划受到了广泛的欢迎，到 1935 年时，在国民资源保护队中工作的青年人超过了 50 万，绝大多数人只能在这里工作半年至 1 年，以便使更多的要求进入国民资源保护队的青年能够入营。到 1942 年国民资源保护队停止运转时，共有 250 多万青年人在工作营中生活和工作过，他们都为这段经历感到自豪。从 1933 至 1940 年，联邦为这项计划总共支出 25.54 亿美元。^①

房产主贷款公司是为了救济将要或已经失去了自己住宅的城镇居民而于 1933 年 6 月建立的。罗斯福就职前，美国有 30 万个家庭由于被取消了抵押赎回权而失去了自己的住房，使不动产市场出现了可能崩溃的趋势。房产主贷款公司成立后，迅速为那些处于困境而又无法从其它渠道获得贷款的小房产主提供贷款，承担抵押。全国有 1/5 的城镇住宅接受了它的贷款，贷款中有一半多是以无须偿还的补贴的形式发放的，结果，使得全国每 5 幢城镇居民住宅中就有 1 幢是房产主贷款公司赠予的。到 1936 年 6 月房产主贷款公司停止贷款活动时，它已经为上百万户家庭提供了 31 亿美元贷款，^②从而在很短的时间内便扭转了不动产市场崩溃的趋势，赢得了城市中产阶级的欢迎。

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.337—339; Stundski & Krooss, Financial History of the United States. P.411.

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.297—298; Stundski & Krooss, Financial History of the United States. P.417.

大规模工赈的开始

国民工程局的活动结束后，失业状况又重新严重起来。虽然工业形势已稍有好转，但它吸收失业人员的速度远远赶不上需要救济的人员增长的速度。到1934年中，有500万个家庭、1800万人接受救济，这个数字占当时美国人口总数的1/7。在南达科他州，有1/3的居民需要依靠联邦救济金过活；而在另外的8个州中，这个数字为该州人口的1/5；在其余39个州中，这个数字也达到该州人口的1/10。^①这一年10月，罗斯福召集霍普金斯、负责公共工程的内政部长伊克斯和财政部长摩根索等人举行了一系列白宫会议来讨论就业和财政开支问题。会上，罗斯福明确地提出了一个庞大的工赈和公共工程计划：在未来的某个时候停止联邦的直接救济，改由地方政府给那些不能工作的人（老人、儿童和残疾人等）提供贫民救济，资金仍从联邦给各州的拨款中获得；而联邦政府则集中力量从事工赈和公共工程计划，以给予每一个能够并想要得到工作的人以一份工作；计划所需费用从联邦预算中拨出，1935—1936财政年度拨款50亿美元，下一个财政年度拨款为30亿美元，第三个财政年度拨款10亿美元。他希望通过这个计划能够启动经济复兴之泵，克服失业问题；利用公共投资将私人投资刺激起来，最终由私人企业来吸收这些失业者。^②

根据罗斯福的设想，伊克斯和霍普金斯于11月分别起草了各自的公共工程计划。伊克斯的计划是一项注重刺激私人投资和改进国家基础设施的长期计划，并且在房屋建筑和公共电力等方面存在着与私人企业家争夺技术工人和投资的问题；这个计划中，70%的资金花费在材料上，只有30%是用于支付工资。霍普金斯的计划则是一项刺激消费和尽快减少失业的短期公共工程计划，它尽力避免与私人雇主竞争，并且75%的资金用于支付工资，只有25%的款项用于材料和非劳务支出。^③显然，霍普金斯的计划更能适应当时的形势要求；但伊克斯的计划却是真正意义上的公共工程计划。

罗斯福明显地倾向于霍普金斯的短期计划，并为该计划中的工程规定了6项基本原则，即工程应该有效用；其开支的相当部分应用于工资；应使开支的相当部分能回收；工程拨款应立即用掉，而不移作来年之用；工程将根据各地需要救济的人数来安排。^④但他也没有抛弃伊克斯的计划，毕竟两个计划是相互补充的。当行政当局在两个计划的基础上协商出一项包括长期和短期公共工程的广泛计划后，罗斯福在1935年1月4日向国会提交的咨文中，正式提出了这项立法的建议。

众议院很快就通过了包括这项新建议的内容在内的一项联合动议，参议院则经过了两个月的辩论，对根据这项建议而形成的具体议案加了几项限制性的修正，如，不允许这笔款项用于军事工程等，也通过了这项议案。4月8日，《紧急救济拨款法》经总统签署，成为法律。根据该法规定，国会拨款40亿美元给这项庞大的工赈和公共工程计划，加上以前尚未用完的公共工程

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. P. 294.

^② Harold L. Ickes, The Secret Diary of Harold L. Ickes: The First Thousand Days, 1933—1936. New York, 1953, Pp. 203, 206; Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp. 294—295.

^③ Schlesinger, The Politics of Unemployment. P. 266.

^④ The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 4, Pp. 127—128.

等款项 8.8 亿美元，联邦政府共获得 48.8 亿美元。这项相当可观的拨款被人称作是“美国历史上和平时期的最大一笔拨款”，^①已经不可与胡佛时期区区数亿美元的救济拨款同日而语，但它仍然不足以应付当时的形势。后来实施这项计划所用去的款项数倍于这个数字，足以说明当时失业状况的严重以及联邦资金在恢复经济中所起的重要作用。

领导实施这项计划的是总统为首的一个顾问委员会。在委员会下面，没有由弗兰克·沃克领导的负责受理和筛选工程申请和开支建议的审计处；伊克斯领导的负责审核确定经筛选出来的工程建议的工程调配处，以及霍普金斯领导的负责监督工程按法律规定进行的工程进展处。经工程调配处审核确定的工程及其资金的分配计划均须经总统领导的顾问委员会和总统本人亲自批准。这样一套行政程序对于急需大举兴办工赈工程来救济失业者的形势来说，显然是过于繁琐和缓慢了。因此，5 月 6 日，罗斯福发布了一个行政命令，将霍普金斯领导的工程进展处提升为工程进展署（后又更名为“工程计划署”）。虽然命令中没有把工程进展署作为工赈计划的首要执行机构，但在行政命令中用小号铅字印出来的内容却授予了该署“提出和推行小规模的实际的工程计划，以确保各地有最大的就业机会”的权力。^②霍普金斯充分而巧妙地运用了这项权力，创办了大量的工赈工程。根据规定，工程进展署中资金超过 2.5 万美元的工程便自动转给伊克斯领导的公共工程局，霍普金斯便设法将工程进展署创办的工赈工程一分再分，化大为小，使之保存在工程进展署中。此外，工程进展署的活动也符合罗斯福关于用尽可能少的钱雇用尽可能多的救济名册上的人的原则。因为，工程进展署为每个就业人员平均每月花费 82 美元；而公共工程局则要花费 330 美元，而且通常并未降低救济名册上的人数。因此，在最后确定 48.8 亿美元资金的分配方案时，霍普金斯的工程进展署获得了其中的绝大部分，伊克斯的公共工程局只得到不足 5 亿美元。^③

在工程进展署开办以工代赈工程的高峰期，即 1936 年 2 月时，其工程总数超过 3 百万项，其中包括修筑公路、街道、城市排水系统、厕所、公共建筑、学校、简易机场、公园、网球场、高尔夫球场、游泳池、灌溉水渠等设施，也包括自然资源保护工程。工程进展署还开办了一些雇用音乐家、艺术家、教师，及其他专业人员的救济工程计划：如雇用处于困境中的一些专业人员来抄译盲文；为拉什莫尔山的总统雕像提供雇用雕刻家的资金；创办“联邦作家计划”，雇用作家分别撰写各州的导游手册，最后辑成《美国导游丛书》。从 1936 至 1941 年，工程进展署平均每月雇用的工人均在 200 万左右，在其雇用人员的高峰期，即 1938 年 10 月，在它开办的各项工程中就业的人员达到 334.6 万人。到 1942 年 12 月工程进展署撤销时，它已经向大约 850 万失业者提供了就业机会及最低限度的工资，使包括这些失业者家属在内的 2500 万人直接受益。在工程进展署存在的 7 年半时间内，利用它所创办的工程项目和资金所完成的建筑有：12.2 万幢公共建筑、66.4 万英里的公路、7.7 万座桥梁、2.4 万英里地下排水管线、285 个新机场，以及许多公园、游乐场所、水库和遍布全国的几十万个厕所；此外，它还维修、修复了成千上万的

^① John Blum, *From the Morgenthau Diaries: Years of Crisis, 1928—1938*. Boston, 1959, P. 240.

^② *The Public Papers and Addresses of Roosevelt*. Vol. 4, P. 166.

^③ Schlesinger, *The Politics of Unemployment*. Pp. 345—349.

公用设施。它所耗费的联邦款项达 105 亿美元之多，外加地方政府和其它机构捐助的 27 亿美元。这些钱绝大部分都作为工资支付给了它所雇用的失业者，除了少部分用于工程原材料的购买外，工程进展署自身机构的运转维持费用仅占总支出的 4%。^①

工程进展署也象它的前身国民工程局一样，受到不少人的批评，被指责为“浪费”、“对受雇工人娇生惯养”，甚至有人指责整个以工代赈计划是行政当局和罗斯福的捞取选票之举。但是，如果从解决失业问题和复兴经济的角度看，大规模的以工代赈确实使几百万失业者重新回到了就业的行列，从而减轻了失业的压力，增加了社会购买力；并将上百亿美元的联邦资金注入美国经济，使经济的运转得以维持。因此，可以说这项以工代赈的计划为美国工商业的复兴做出了自己的特殊贡献。还应该指出的是，在大规模拨款支持工赈计划的同时，新政实行了对高收入阶层的重税政策，把从富人身上课取的重税的一部分用于救济穷人的工赈计划，这无疑使国民收入的再分配结构暂时地获得了部分调整，从而有利于经济的复兴。

^① Studenske & Krooss, Financial History of the United States. P. 412 ; Faulkner, American Economic History. Pp. 673—674 ; Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 772—773; Fite & Reesa, A Economic history of the United States. P. 601.

公共工程

新政的公共工程与以工代赈有时很难区别。公共工程是联邦政府为了刺激私人投资、增加社会购买力、复兴经济而投资兴办的工程。以工代赈也是由联邦政府投资兴办的工程，其目的在于解决失业问题和复兴经济，它既是救济的一种形式，也是公共工程的一种形式。国会对它们的拨款通常也是放在一起、不加区别的。但二者终究还是有区别：公共工程基本上是复兴的措施，而工赈则基本上是救济的措施。加尔布雷思在研究新政的公共工程开支时，曾经做过这方面的尝试，将二者区分开。他认为：“一般说来，公共工程是在正常建筑程序下进行的工程，即通过承包合同或建立‘有效帐目’的程序进行，而不考虑受雇人的经济状况。至于以工代赈，则完全是为适应救济需要和受雇人就业的需要而进行的，失业者的需要和技能是首要考虑的因素。在执行工赈计划的过程中，工赈工程的选择及其方法都遵循这一原则。”

①当然，即使按照这个原则去区分，二者间仍难免会有重叠。

新政的公共工程是在 1933 年 6 月建立的公共工程局的领导下进行的，根据《国家工业复兴法》的第二部“公共工程和建筑规划”建立的这个局，由一个部际间的公共工程特别委员会负责管理，委员会主席是内政部长伊克斯。唐纳德·索耶上校任公共工程局代理局长。不过，一个月后，即由伊克斯本人正式担任公共工程局长。在公共工程局内部，有一个由罗斯福的舅父、弗里德里克·德拉诺和著名市政计划专家、芝加哥大学的查尔斯·梅里亚姆教授，以及哥伦比亚大学的韦斯利·米切尔教授组成的全国计划委员会，负责提出长期的政策性建议。

根据法律的授权，公共工程局具有如下权力：它能够象一个建筑机构那样提出和举办自己的工程；它能够对工程和资金进行分配，使其它联邦机构参与或从事建筑工程；它能够给各州和其它公共团体提供贷款，以促进非联邦的建筑工程；有一段时间，它还能向私人公司提供贷款，以促进其建筑工程。它的活动和工程建筑主要是通过私人承包商来进行，而不必象工赈计划那样被限制在只能雇用救济名单上的劳工。

在伊克斯的领导下，公共工程局注重的是创建永久性公共纪念碑式的有声誉的重型工程来美化和发展国家的产业。因此，它所从事的工程包括公路、给水和排水系统、煤气厂、发电厂、学校、法庭、县政府办公大楼、医院、监狱、水坝、运河、大堤和防洪工程、桥梁、高架路、船坞、隧道、水利和灌溉工程的建筑以及开垦荒地。在 1935 年《紧急救济拨款法》颁布之前，公共工程局还将大量款项用于改进军事装备和设施：①它建造了《约克敦号》和《企业号》航空母舰及另外 4 艘巡洋舰、4 艘重型驱逐舰，以及其它许多轻型驱逐舰、潜艇、飞机、各类引擎和海军装备设施；它也帮助了陆军的现代化和机械化，修建了 50 多座军用机场，改建了 32 座军事基地，并为陆军航空队提供了大量的飞机。

公共工程局所资助和完成的重要民用建筑工程有：向宾夕法尼亚铁路公

① John K.Galbraith, The Economic Effects of the Federal Public Works Expenditures, 1933—1938. New York, 1975, P.1

① 《紧急救济拨款法》中包括有参议员博拉提出的限制性条款，禁止这些拨款用于“军人、战舰、陆军或海军设施”（参见 Schlesinger, The Coming of the New Deal. P.288）。

司贷款 8000 多万美元帮助完成纽约至华盛顿铁路的电气化,并修建了费城的第三十街车站;修筑了纽约的特里波拉夫大桥;在得克萨斯州建成了布朗斯维尔港;用贷款和补贴的方式为芝加哥修建了一个新的地下排水系统,为堪萨斯市修建了一个市政大礼堂;为丹佛市建筑了一个供水系统;为华盛顿大学修建了一批大楼;为俄亥俄水系的马斯金格姆河流域修筑了洪水控制工程;1933 年洛杉矶大地震后它重建了那里的学校;为佛罗里达州修建了连接基韦斯特和大陆的桥梁及公路;帮助建立了田纳西河流域管理局,并修筑了密苏里河上的皮克堡大坝、哥伦比亚河上的大古利大坝和邦纳维尔大坝,以及科罗拉多河上的鲍尔德尔大坝。

从 1933 到 1939 年,公共工程局帮助建筑了全美国新教育设施的 70%,县政府办公大楼、市政厅和污水处理下的 65%,医院和公共卫生设施的 35%,公路、桥梁、地下铁道等公共交通设施的 10%。在建筑行业中,创造了 17.5 亿个工时的工作量;在原材料、制造业和运输业方面,提供了 30 亿个工时的就业量。1933—1940 年,联邦全部公共工程的总支出(不包括已归还的贷款)达 65 亿美元。^①

不过,由于公共工程局的各项工程主要是通过私人承包商来完成,很少雇用救济名单上的劳工,因此,尽管它创造提供了大量的工程和工作量,但总的说来,它并未使多少失业者重新回到就业队伍中。然而,它的大量支出加上联邦和地方政府在救济和以工代赈计划上的更多的开支,却对经济的复兴起了关键的刺激作用。这些开支不仅在相当大的程度上抵销了同期国内私人建筑投资的大幅度下降,从而维持了整个美国经济的运转,而且刺激了国内各类私人投资的回升。根据后来的统计,国内私人投资从 1933 年起便开始稳步上升,从 1932 年的 9 亿美元,回升到 1937 年的 114 亿美元。^②究其原因,固然是新政的各项措施的综合效力所致,但大规模的公共工程和社会救济开支不能不说是一个主要的刺激因素。

^① Schlesinger, *The Coming of the New Deal*. Pp.282—288 ; *Studs Terkel & Krooss, Financial History of the United States*. Pp.412 —

^② *the Handbook of Basic Economic Statistics*. P.226.

田纳西河流域改造工程

在新政的各项公共工程计划中，田纳西河流域的改造计划格外引人注目，这不仅是由于这项工程在改造贫困地区面貌方面的成效显著，而且因为它的活动帮助塑造了联邦的电力政策，同时它也含有联邦政府投资兴办参与商业经营活动的企业因素。

田纳西河流域内分布有美国南部的 7 个州，即田纳西、亚拉巴马、佐治亚、密西西比、北卡罗莱纳、肯塔基和弗吉尼亚州，总面积达 4 万平方英里。这也许是当时美国最贫穷的一块土地：内战后过度的森林砍伐破坏了流域地区的植被，而每年平均 52 英寸的降水量又造成了经常发生的洪灾和严重的土壤侵蚀，残存的树木和灌木还不断地遭到山火的袭击。更糟糕的是，对于这些自然的和人为的灾害，人们似乎束手无策。流域内的人均收入还不足全国平均数的一半，成千上万个家庭年收入不到 100 美元；到 1933 年秋季，流域内高原上的各具半数以上的家庭依靠政府救济过活，在一个县里，这个数字竟达 87%！^①

第一次世界大战期间，为了生产国防工业急需的合成硝酸，联邦政府在田纳西河上的马斯尔肖尔斯镇附近动工兴建硝酸工厂，并同时在那里建筑水坝和电站，以解决硝酸工厂的用电问题。不过，各项工程尚未最终完成，战争便结束了，工程也随之下马。巨大的威尔逊大坝除了能生产出可怜的一点电力外基本上是闲置在那里，硝酸工厂也被遗弃。20 年代，参院农业委员会主席乔治·诺里斯曾多次要求联邦政府拨款在田纳西河马斯尔肖尔斯继续修建水电站，以解决那里的动力问题，并通过政府机构来分配水电站建成后生产的电力，以迫使该地区的电力价格下降。国会曾于 1928 年和 1931 年两次通过诺里斯提出的议案，但均被总统否决。前一次是被柯立芝总统否决，后一次则被胡佛总统否决。胡佛在 1931 年 3 月 3 日否决国会两院关于马斯尔肖尔斯问题的联合决议的咨文中宣称：“我坚定地反对政府涉足任何其主要目的在于与我们的公民竞争的企业”。他认为，“这不是自由主义，而是堕落”，是“对我们的文明所赖以存在的理想的否定”。^①

罗斯福当选总统后，在就职前便与诺里斯一同到田纳西河流域去实地考察了一番。这次考查更坚定了他要对这块贫瘠的土地进行综合治理的决心。1933 年 4 月 10 日，他郑重地向国会提出了一项全面治理田纳西河流域的总统建议。在建议中，他提议由国会立法创设“一个既拥有政府的权力，又具有私人企业的灵活性和创造性的公司”——田纳西河流域管理局，以便统一指挥马斯尔肖尔斯的水电工程以及流域内的洪水控制、土壤保护、植树造林、土地休耕、河流的净化和通航及多种类的小工业的建造事宜。这个新创设的机构应该具有为了国家的普遍利益而在流域内“进行计划的最广泛的职责”。“战争时期的这项动力发展计划合乎逻辑地导致了对涉及许多州及数百万人未来生活和福利的一个完整的河流流域进行国家计划。它引发并激起了人们的一切关注。”^②

^① Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp. 320—321.

^① Harris G. Warren, Herbert Hoover and the Great Depression. New York, 1967, P. 78; Robinson & Bornet, Herbert Hoover: president of the United States. Pp. 62—63.

^② Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 2, Pp. 122—123.

总统的立法建议遭到众议院一些保守派议员的激烈反对。一位议员尖刻地把田纳西河流域管理局的计划称作是“田纳西河流域工业帝国的梦想”，是“完全按照一个苏维埃梦想仿制的”。另一位议员则称：“这项议案、以及类似的所有议案，简直就是企图把俄国的观念移植到美国的制度上来。”结果，众议院虽以 306 票对 91 票通过了这项以诺里斯的名义提出的议案，但却在筑坝和修建输电线路对政府权力作出了限制。参议院则由于诺里斯本人的努力，最终以 63 票对 20 票通过了未经修改的原法案。在两院协商期间，罗斯福进行了干预，明确表示支持参院通过的法案文本。众议院最后接受了总统的决定。5 月 18 日，罗斯福签署了《田纳西河流域管理局法》，田纳西河流域管理局正式建立。

根据法律规定，田纳西河流域管理局拥有独特的自主权：它有权订立合同、购买和租赁不动产及个人财产，具有提出诉讼和被诉讼的法律地位，也可以行使政府对一切产业的支配权。^①它的管理机构是由总统任命、参院批准的一个三人董事会。首任董事会主席是俄亥俄州立大学安蒂奥克学院院长、著名的市政工程师阿瑟·摩根，其它两名成员为田纳西大学校长、66 岁的著名农学家哈考特·摩根和熟悉公用事业管制法律的律师、34 岁的戴维·利连撒尔。哈·摩根负责化肥生产和农业政策问题；利连撒尔负责电力政策问题；阿·摩根则负责水坝的建筑以及农村教育和生活水准的改善等更广泛的社会和经济计划。罗斯福与阿瑟·摩根详细地讨论过整个流域地区的改造计划及建立小工业以解决该地区的贫困和失业等具体问题。^②

田纳西河流域管理局因肩负建造流域内大型防洪和水电工程的任务，所以很自然地也就成了流域内最大的电力生产公司。这一状况对流域内原有的私人电力公司构成了威胁。私人电力公司试图购买田纳西河流域管理局生产的公共电力，然后并入自己的营业网，再按自己规定的价格分配和出售这些电力。但流域管理局负责电力政策的董事利连撒尔坚持按照《田纳西河流域管理局法》的规定，在分配电力时要给予市政电力系统和农民合作电力系统等非赢利机构以优先权。向非赢利机构分配公共电力，其价格自然要比私人电力公司的价格低；保证了非赢利机构在公共电力分配上的优先权，势必要使该地区原来通行的私人电力价格也被迫随之下降。这对于私人电力公司来说，是难以接受的；然而，以田纳西河流域管理局的公共电力价格为标准，迫使私人电力价格下降，以此推动国内和农村电气化，这正是《田纳西河流域管理局法》的一个政策目标。为此，双方在这个问题上展开了激烈的斗争。

1934 年 1 月，流域管理局曾与该地区最大的私人电力控股公司“国民南方系统”达成协议，从国民南方系统手中购买特定区域内的输变电系统，以输送流域管理局生产的公共电力；作为交换，流域管理局同意不向此区域外国民南方系统的电力用户出售电力。这个划分市场区域的协议由于双方在输变电系统的价格上谈不拢，而无法付诸实施。9 月份，国民南方系统下属的亚拉巴马电力公司发起了一个阻止执行该协议中某些条款的运动；而国民南方系统本身也不断地在流域管理局试图建立农民电力合作机构的地方竖立起损害对方的界标，蚕食根据协议划分给流域管理局的市场区域。私人电力公司甚至诉诸法律，控告流域管理局，企图用法庭的判决来阻止公共电力的扩

^① Fainsod et al., Government and the American Economy. P.759.

^② Schlesinger, The Coming Of the New Deal. Pp.323, 327—328.

展。1935 年春，亚拉巴马联邦地区法院裁决：禁止市政系统购买流域管理局的电力，并命令废除 1934 年 1 月达成的市场区域划分协议。流域管理局立即将此案上诉到联邦最高法院。1936 年 2 月 17 日，联邦最高法院以 8 票对 1 票的表决结果对此案（阿什万德尔诉田纳西河流域管理局案）作出裁决：流经田纳西河流域管理局各座大坝的水力资源是政府的财产，政府有权出售它的财产，也有权获得对实现这些出售有助益的输电线路和其它设备；因此，流域管理局订立的销售合同是有效的，它处置马斯尔肖尔斯水电设备生产的电力的权力也是符合宪法的。^①

随着流域内越来越多的水坝建成，公共电力的分配问题使得流域管理局不得不与国民南方系统重开谈判。但由于双方立场相距太远，私人电力公司又感受到生存上的威胁，因此迟迟达不成协议。1936 年 9 月，罗斯福将双方召到白宫，亲自敦促。在总统的干预下，双方仅达成了一项“休战”3 个月、在“休战”期间维持现状的协议。然而，在“休战”期间，国民南方系统下属的 19 个营业公司却再次将双方的争执提交法庭，并从联邦地区法院获得了禁止流域管理局在半年之中签订任何合同的一项广泛的禁令。利连撒尔认为这是破坏“休战”协议的行为，于是决定停止与国民南方系统的谈判直到禁令解除。与此同时，流域管理局采取了更具进攻性的行动，不仅与其它的私人电力公司和大的工业用电客户签订供电合同，而且欢迎并接受原来由私人电力公司供电的市政系统向流域管理局提出供电申请。更让国民南方系统感到不安的是，流域管理局已经撤开了它，而从其它私人电力公司手中购得了一些输变电设施。为了挽救自己的命运，彻底打垮流域管理局，国民南方系统终于向法庭提出了《田纳西河流域管理局法》违宪的指控。然而，在 1939 年初关于“田纳西电力公司诉田纳西河流域管理局”一案的审理中，联邦最高法院却作出了使国民南方系统极为难堪的如下裁决，电力公司根本不具备质疑田纳西河流域管理局电力计划的有效性及《田纳西河流域管理局法》的台宪性的法律地位。^②国民南方系统的抵抗战线彻底崩溃了。

“田纳西电力公司案”判决后一周，国民南方系统便被迫缴械投降，同意将其在田纳西州的财产卖给流域管理局和地方公共机构，同时开始与流域管理局谈判出售其在密西西比和亚拉巴马两州的财产。最终，流域管理局及其下属机构为购买私人电力公司的输变电系统花费了 1.25 亿美元。^③

田纳西河流域管理局的努力获得了很大成功，它塑造了全新的国家公共电力政策，并以低利润率、高消费量的观念改造了美国的电力市场，从而极大地促进了流域地区的电气化进程。据统计，1932 年 12 月时，国民南方系统的亚拉巴马电力公司所服务的农村对象总数仅为 85 台电动缝纫机、185 台吸尘器、645 个电冰箱、700 台收音机。至于使用电力的农场则数量更少：在密西西比州，100 个农场中仅有 1 个；在佐治亚州，36 个农场中有 1 个；在田纳西和亚拉巴马州，25 个农场中有 1 个。然而，到了 40 年代初，由于流域管理局的努力，这些地区中每 5 个农场中便有 1 个实现了电气化（包括使

^① fainsod et al., Government and the American Economy. Pp.357—360; Schlesinger, The politics of Upheaval Pp.363—365.

^② Schlesinger, The Politics of Upheaval, Pp.367—369; Fainsol et al., Government And the American Economy. Pp.360—361.

^③ Fainsod et al., government and the American Economy. P.361.

用电灯、电冰箱、电动马达、饲料粉碎机等)；到 1956 年时，该地区 95% 的农场均已实现电气化。^②

除了电气化外，流域管理局还在洪水控制、河道通航、土壤改造、水土保持等方面取得了显著的成绩。可以说，在新政后期和第二次世界大战期间，田纳西河流域管理局为该流域地区面貌的改造作出了巨大贡献。10 年中，它修建了 21 座大坝，控制了洪水；它疏通河道，开凿运河，发展了航运事业；它规划了土地，使流域地区呈现出耕地、草场和梯田各占 100 万英亩的合理布局；它帮助农民改革农具、提高土壤肥力，并通过植树造林，防止了土壤侵蚀；它发展了电力工业和地方企业，使这片贫瘠的农业地区出现了具有相当规模的工厂系统，这些电力和工厂系统在第二次世界大战中为战胜法西斯提供了充足的武器和物资。^①它增加了流域内公民的收入，使他们的生活得到了较大改善。到 1940 年，流域内全部 7 个州的人均收入比 1933 年增加了 73%，而同期全国人均收入的增长率为 56%；1933—1939 年间，流域内的银行存款增长了 76%，商品零售额增加了 81%，同期全国的这两项增长数字分别为 49% 和 71%。^②

截止 1944 年 6 月底，联邦政府对田纳西河流域管理局各项计划和工程的投资仅有大约 7.5 亿美元，因此，不可能指望它对整个经济的复兴和就业作出什么惊人的成绩；然而，它在改造美国贫瘠的土地和改变落后地区人民的贫困生活条件方面，确实作出了自己杰出的贡献。

^② Schlesinger, The Politics of Upheaval.P.373;Fainsod et al., Government and the American Economy.P.364.

^① Schlesinger, The Politics of Upheaval.Pp.378—376.

^② David E.Lilienthal, "TVA: Democracy on the March" The Roosevelt Era, ed.Milton Crane, New York, 1947.Pp.85—86.

《社会保险法》的颁布

“增进普遍福利，并确保从自由中得来的幸福”是美国宪法明文规定的组织联邦国家的一个目的，而且宪法明确地把为“提供共同防御和增进合众国的普遍福利”而征税的权力赋予了国会。^③然而，直到新政之前，历届联邦政府并未真正承担起这个责任。不仅是联邦政府把对经济危机造成的各种损害和不幸实施救济和援助的责任推给了私人慈善机构和地方机构，而且联邦最高法院也在多项判例中坚持了这样一种观点，即宪法关于普遍福利的规定并非是授权，只不过是描述了税款应使用的目标和方向。^①30年代大危机改变了人们所普遍信奉的这种经济和政治哲学。1932年大选中，民主党“提议把失业和老年保险置于国家的法律之下”写入了自己的竞选纲领，而共和党人、威斯康星州州长菲利普·拉福莱特则在自己的州内实施了一项失业补偿计划。^②

罗斯福上台后，将各项紧急问题处理完毕，便于1934年6月8日向国会提交了一份特别咨文，阐述联邦政府的施政目标。他指出：“在我们的目标中，我把这个国家男女老少的安全放在第一位”，“根据我国的宪法，既然联邦政府建立的目的之一是‘增进普遍福利’，那么，提供福利所依存的这种保障就成为我们的明确职责。”在咨文中，他提出了联邦政府将承担家宅安全、生活保障和社会保险这三大任务。他指出，政府将通过社会保险来实施对公民及其家庭提供进一步安全保障的任务，并为此而规定了这项计划应遵循的三个原则：“州与联邦政府之间应有一种最大限度的合作”，“各州至少应承担大部分管理开支，而联邦政府则负责经营、维持和保管构成保险储备的那些经费”；“这种保险所需经费的筹措应通过认捐，而不是通过全面增税”；计划的健全和可靠有赖于“极其审慎地进行必要的保险统计和其它调查研究”。^③3个星期后，罗斯福任命了一个以劳工部长珀金斯女士为首的内阁经济安全委员会来制定社会保险计划。

此时，在国会中已经有了两项有关社会保障的议案：一个是有关失业保险的瓦格纳—刘易斯法案；另一个是有关老年保险的迪尔—康纳利法案。前者是以威斯康星州失业补偿计划为基础，经大法官布兰戴斯的女婿劳申布什和劳工部的官员修改而成的。原版的威斯康星计划要求各公司雇主建立自己的失业储备金以照顾自己的雇员，而储备基金的规模则以“功绩考量”

(merit rating) 为依据，即由雇主保持就业的成功程度来决定，失业最多的公司必须付出最高的失业补偿。该方案的内在动机是鼓励雇主尽最大努力来稳定和保持就业水平。修改后的威斯康星计划加入了布兰戴斯大法官本人发明的一个巧妙的筹款方法，即联邦对企业征收工薪税，而在建立了失业补偿制度的州中，雇主对失业补偿基金的捐款则可在工薪税的征收中予以扣除。这样，可以避免使捐款建立失业补偿基金的雇主在州际竞争中处于劣势，又容易使各州均获得失业保险。该方案于1934年2月由参议员瓦格纳和众议员戴维·刘易斯提交国会。关于老年保险的迪尔—康纳利法案是1932年提交国

^③ Levy et al., Encyclopedia of the American Constitution. Vol. 4, Pp. 2097, 2099.

^① Wilcox & Shepherd, Public Policies toward Business. P. 100

^② Schlesinger, The Coming of the New Deal. P. 301.

^③ The Public Papers and Addresses of Roosevelt Vol. 3. Pp. 321—322.

会的，法案中建议联邦政府为各州拨出相当于该州养老金支出总额 1/3 的款项来支持各州的养老金计划。到 1934 年时，众议院已经通过这项法案，而参院的津贴委员会也已经表示出支持该议案的迹象。^①

在内阁经济安全委员会制定联邦社会保障计划的过程中，罗斯福曾对负责这项计划的珀金斯说：“……没有任何理由不把美国的每一个人都包括进去。我看没有任何理由不使每一个孩子从他出生那天起，就成为社会保障体系中的一员。”当珀金斯对他这个庞大的计划感到吃惊而不由自主地摇着头时，罗斯福又说，“我看不出为什么不。摇篮到坟墓——从摇篮到坟墓，他们都应该处在一个社会保险制度中。”^②此外，罗斯福建议，这些公共保险应该由雇主和雇员在一个可靠的保险统计的基础上共同捐款；有了这些捐款，捐款人就在法律上、道义上和政治上具有了权利来领取养老金和失业津贴，而且“就再也不会会有任何该死的政治家来和我的社会保障计划打架了”。^③内阁经济安全委员会经过半年多的讨论和争论，终于决定以上述两个法案为蓝本，建立联邦的失业补偿和老年保险制度，同时也建议联邦为救助盲人、孤儿，为妇幼保健，儿童福利及公共卫生而拨款援助各州。

1935 年 1 月 15 日，内阁经济安全委员会将其报告提交总统。1 月 17 日，罗斯福向国会提交了要求为社会保障制度立法的咨文。同一天，瓦格纳把联邦政府关于建立社会保障制度的法案草本提交参议院；刘易斯和罗伯特·道顿将该法案提交众议院。在国会辩论和听证期间，企业界惊恐地抗拒着将要在美国制度中建立起来的这种社会保障体系。他们认为，一旦有了失业保险，就没有人再会去工作；而一旦有了老年和遗属保险，也就没有人再会去存钱；结果，道德就会败坏，财政就会破产，国家就会崩溃。美国酒吧协会的一位负责人指出，社会保障制度“早晚都将导致对私人资本主义的不可避免的抛弃”。全国制造商协会也认为，这项计划将为“最终对生活 and 工业实行社会主义的控制”大开方便之门。^④

在众议院和参议院中，法案均遇到了保守派的激烈反对。然而，在表决时，绝大多数反对该法案的保守派议员由于害怕因此得罪了选民而在第二年将要举行的大选中落选，因此都投了赞成票。这样，众院在 4 月 19 日以 371 票比 33 票通过了稍加修改的这项法案，参院也在两个月后以 76 票比 6 票通过了这一法案。不过，参院同时也通过了一项修正案，免除了参加工业补偿金捐款的雇主承担政府社会保障体系中其它保险险别的义务。经过 7 个多星期的协商，参院才作出让步，与众院达成了一致。^⑤1935 年 8 月 14 日，罗斯福签署了《社会保险法》。

《社会保险法》授权建立一个社会保障委员会（后改为社会保障署）来负责整个计划的实施。于是，原隶属于劳工部的社会保障委员会被分离出来，成为联邦政府的一个独立机构。内阁经济安全委员会顾问委员会成员、一直保持着进步主义信仰的“雄赳党”老战士、新罕布什尔州前州长约翰·吉尔伯特·怀南特被任命为社会保障委员会主席。该委员会另外两名成员是经济

^① Schlesinger, the Coming of the New Deal. Pp.301—

^② Perkins, The Roosevelt I Knew. Pp.282, 283.

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal Pp. 308—309.

^④ Schlesinger. The Coming of the New Deal P. 311.

^⑤ Schlesinger, The Coming of the New Deal. Pp.312—313.

安全委员会技术委员会主席、威斯康星州的阿瑟·奥特迈耶和阿肯色州的律师文森特·迈尔斯。

根据《社会保险法》的规定，联邦政府将在 4 个方面提供保险或公共补助：（1）养老金；（2）失业保险；（3）老年保险；（4）对盲人、需赡养的儿童和其他不幸者的救助。养老金提供给 65 岁以上的老人，费用由联邦和州共同负担，只要州建立起了可以接受的养老金制度，联邦政府即按接受养老金的人数向该州拨款，其数额相当于该州发放的养老金数额的一半，但每人每月不超过 15 美元（如果该州发放的养老金每人每月超过 30 美元的话）。这项计划的目的在于鼓励各州建立起为因年迈而丧失了劳动能力的老人立即提供援助的制度，它也的确达到了这个目的。因为，到 1938 年 9 月，每一个州和准州都建立起了经联邦社会保障委员会认可符合《社会保险法》规定的养老金制度。后来，这项计划几经修改，联邦为养老金的拨款逐渐增加，到 1948 年时，达到每人每月不超过 30 美元。1957 年，联邦和州共为 250 万人发放养老金 18 亿美元，其中联邦提供了 10 亿美元。

失业保险制度也是建立在联邦与州联合承担的基础上。该法规定，联邦对雇用 8 名以上雇员的雇主征收 1% 的工薪税，税率逐年增加，到 1938 年达到 3%。如果某个州颁布了经联邦社会保障委员会认可符合《社会保险法》规定的失业补偿法律，那么该州雇主则可用根据州法捐献的失业补偿基金来抵销所缴纳的联邦工薪税的 90%，也就是说，联邦须将征收的工薪税中的 90% 返还给制定了失业补偿法律的州，作为该州的失业补偿基金。不过，不论是州收集来的捐款，还是联邦返还的 90% 的工薪税，均须解入联邦财政部掌管的失业信托基金，供州在支付失业保险时取用。财政部可将这笔钱投资于公债。各州则建立自己的分帐户，还必须建立专门的公共就业机构负责失业补偿费的支付。至于具体的支付条件和补偿费数额，则由各州自行确定。联邦从工薪税中提出 0.3% 的款项作为各州失业补偿系统和公共就业机构的行政费用及联邦的监察费用。这一制度实际上迫使各州必须制定符合《社会保险法》规定的失业补偿法律，否则的话，不仅雇主的工薪税将被联邦照征不误，而且联邦征收的这些工薪税将被联邦政府留作自用。事实上，2 年后全部 48 个州都通过了符合规定的失业补偿法律。

老年保险制度是由联邦政府独自管理的，其资金的筹集来自联邦对雇主和雇员同时征收的一项特别税。年薪低于 3000 美元的雇员（不包括家庭、农场、政府机构和非赢利机构的雇员）和他们的雇主须分别缴纳相当于雇员工资和雇主支付雇员工薪总额的 1% 的老年保险税，用以建立联邦老年保险基金。这项特别税的税率原定以后每三年增加 0.5%，到 1949 年达到 3% 为止；但实际上每次税率的增加都被延期，1939 年国会索性把这项税率冻结在 1% 的水平上，直到 1958 年税收法规定：1959 年的老年保险税率定为对雇主支付的工薪总额和年收入 4800 美元以下雇员的工资各征 2.5%，10 年后，即 1969 年达到 4.5%。保险金的支付条件为，凡年龄达到 65 周岁（妇女 63 周岁）的缴纳老年保险税的雇员即有权领取老年保险金，保险金数额根据该雇员的工资及其在被保险的职业中从事工作的时间来计算。最初的法律规定每月每人领取的老年保险金数额不得少于 10 美元，但也不得超过 85 美元。1939 年国会通过的一项修正案将保险金的支付延迟到 1942 年开始（在此之前达到法定领取保险金年龄的老人由养老金制度照管），同时，老年保险范围扩大到了缴纳保险税的雇员的遗属，因此，老年保险此后被称为“老年和遗属保

险”。后来这项保险的范围又扩大到了投保雇员的妻子和孩子。

对盲人、需赡养的儿童及其他不幸者的补助也采用了联邦和州联合承担的形式。联邦政府按州为这些人提供的公共补助款额的一定比例向各州提供拨款来支持各州的这些计划。对盲人的公共补助拨款，联邦和州各占一半，但联邦政府每月每人补助数额不超过 15 美元，对需赡养儿童的联邦拨款占州支出的 1/3，每个家庭中的第一个孩子每月不超过 6 美元，其余的孩子每人每月不超过 4 美元。^①

在《社会保险法》所建立的社会保障体系中，对丧失了劳动能力的人是采用公共补助的方式来实施经济保障，即由政府直接拨款来补助这些人的生活，如养老金和对盲人、需赡养的儿童及其他不幸者的补助均是采取这种方式：对于具有劳动能力的人提供经济保障则采用了类似私人保险制度的一种强制性的公共保险方式，即由受到保障的人在有能力劳动或就业（即有经济收入）期间，依法缴纳一定比例的捐税，作为向政府投保的保险储金，而当他们丧失了劳动能力或失业时，则有权从政府那里获得一定数量的保险金。失业保险和老年保险（也可称为退休金）即属此类。

《社会保险法》的实施确实为相当数量的美国普通百姓提供了最低限度的经济安全保障，因而赢得了公众的支持。在经济上，由于政府公共补助等福利支出的增加，从而在一定程度上增加了社会购买力，在这方面，它有助于经济的复兴和稳定；但从另一方面来讲，相当数量的货币作为保险基金进入储备，一些经济学家批评说这实际上阻碍了复兴。应该指出，作为新政最高成就之一的这项法律远非完美。它的老年保险范围太狭窄，仅将主要由工商业薪金雇员组成的部分人员包括在内，而排除了农业、家庭、政府和非赢利机构的雇员以及临时工；其筹款方法从实际效果上看，是让收入最低的穷人支付了最大的费用。因为雇主的工薪税可以通过提高产品价格或降低工资的方式使这项税赋间接地转移到消费者或工人身上，从而使雇主自己得到补偿；而工人的工资所得税却必须由工人自己来缴付，这无疑降低了低收入工人的购买力而对经济复兴不利。此外，老年保险金的数额也定得非常低，而支付又是以工资收入为基础。这样，工资低而最需要保险金的人恰恰是得到保险金最少的人。除了老年保险，《社会保险法》在养老金、失业保险和对需赡养的儿童、残疾人等提供公共补助方面都未建立起一种全国性的统一标准，致使各州在发放失业保险金和公共补助时，金额和标准差距太大。有的州规定，领取失业保险的最长期限为 12 周，在此期间如仍找不到工作，则由救济机构负责救助；而有的州则规定此期限为 20 周。有的州支付的保险金最高额为每月 10 美元，而有的州则为每月 85 美元。^①在公共补助方面也是如此：如 1957 年时，对盲人的补助在西弗吉尼亚州为每人每月 37.77 美元，而在华盛顿州则达到 116.78 美元；对需赡养的儿童补助，在密西西比州平均每户每月为 28.18 美元，而威斯康星州则达到 150.12 美元。^②各州在筹集失业保险储金时，均采用了“功绩考量”的原则，使失业越多的公司所支付的失业

^① Fite & Reese, *An Economic History of the United States*. Pp. 616—617; Fainsod et al., *Government and the American Economy*. Pp. 774—789; Studenski & Krooss, *Financial History of the United States*. Pp. 414—416; Sidney Ratner, *American Taxation Its History as a Social Force in Democracy*. New York, 1942, Pp. 456—

^① Faulkner, *American Economic History*. P. 676.

^② Fainsod et al., *Government and the American Economy*. Pp. 775—776.

补偿基金越高。这样一种方法就可能造成充分就业时期这项税收下降，而失业时期则税收上升，不仅会加重处于困境中的企业的负担，而且可能会在经济衰退期间给整个经济带来更大的动荡。在实践中，负责《社会保险法》实施的联邦社会保障委员会成员奥特迈耶就深深地体会到：“功绩考量”原则是一个错误；对失业保险实行联邦向各州提供公共补助的方式要优于正在实行的税收抵偿方式，而建立直接的联邦失业保险体系则是所有这些方式中最好的方式。^③

尽管《社会保险法》所提供的社会保障存在着不少问题，但它毕竟是为美国经济提供了一个最低限度的社会保障系统，并使联邦政府第一次承担起了保障公民生活的经济安全、增进普遍福利的责任。社会保障体系的建立，是对自由放任学说关于政府在经济中的作用的一个根本否定，这个体系本身，也是任何一种现代经济制度中所不可缺少的组成部分，它的建立和健全，是现代经济制度建立和健全的一个标志。新政以后，美国国会多次对《社会保险法》进行修正，扩大了它的实施范围，放宽了各项福利津贴的发放条件，^①但这项法律及其所建立起来的社会保障体系辽远未完善。要使这个体系既能向公民个人提供经济安全保障，又能对整个经济的运行和发展发挥积极作用，美国仍有很长的一段路要走。

^③ Schlesinger, The Coming of the New Deal. P. 314.

^① 参阅 Fainsod et al., Government and the American Economy. Pp. 774—789.

第六章美国现代经济制度的形成

自 1819 年第一次全国性经济危机爆发以来，到 20 世纪 30 年代，美国经济已经历了大小数十次危机。这种呈规律性的经济周期运动的现象在 30 年代大危机之前已经被经济学家广为承认，并由此而带来了对自由放任经济哲学的怀疑和冲击。进入 20 世纪后，联邦政府在经济危机期间开始采取某些应急行动来遏制经济收缩和破产，刺激经济的复苏。但这些应急措施主要都集中于银行和货币领域，而且是临时性的。30 年代经济大危机及随之而来的持续了 10 年的“特种萧条”，迫使人们不得不超越自由放任的哲学，而乞盼政府对经济进行强有力的干预。人们期望，这种干预的目的不仅是要刺激经济尽快复兴，而且要能带来经济上的“持久繁荣”，以为国家和国民提供一种免除匮乏之虞的经济安全保障。要满足这些期望，政府势必要正式地承担起保障全面的经济增长和稳定的责任。这不仅是经济哲学和政府哲学的变革，更是经济制度上的一种变革。一旦这种变革得以实现，整个经济制度就会发生一种带有质变性质的大转变：私人企业不再能绝对地左右国家的经济；表面上作为全体国民代表的国家及政府将作为基本经济结构中不可或缺的主要因素之一，参与整个经济的运作。这正是现代资本主义经济制度的一个基本特征；也是它区别于以前的资本主义经济制度的一个根本不同点。

新政第一阶段所实行的各项措施，其主要目的在于使陷于危机中的经济尽快地复苏，因此，这些措施基本上属于应急性措施，如《国家工业复兴法》、《农业调整法》、暂时放弃金本位的货币措施以及政府投巨资举办的公共工程和紧急社会救济等均属此类。虽然其中不少措施在制定时已经考虑到了国家经济结构的重组，而且所有这些措施的方向是一致的，即加强国家对经济的干预。尽管这些应急措施比起以前历届联邦政府的反危机措施来说，无论在广度和深度上都是前所未有的，但由于它基本上还是属于刺激经济复兴的应急措施，因此，还无法使政府承担起保障经济全面增长和长期稳定的责任。

从 1935 年《国家工业复兴法》被判违宪后，在新政第一阶段的应急措施取得了实践经验教训并初见成效的基础上，联邦政府一方面加大社会救济和公共工程的力度以减缓依然困扰着经济复兴的严重失业问题，另一方面则相继出台了一系列重组国家经济结构、改革国家经济制度的新措施。这些措施中包括：承认和保障劳工权利的《全国劳工关系法》和《公平劳动标准法》；重组控股公司结构的《公用事业控股公司法》、改革国家中央银行体制的 1935 年《银行法》、保障农业生产和农产品市场的第二个《农业调整法》，建立社会保障制度的《社会保险法》、改进商业流通和市场环境的《惠勒—利法》、保护市场竞争和小商业的《鲁宾逊—帕特曼法》和《米勒—泰丁斯法》，以及管制交通运输业和通讯业的各项法律。这些法律、措施已经超出了刺激经济复苏的目的而着重于使政府正式承担起保障经济全面增长和长期稳定的责任。

义务的承担是与承担者的法律地位和能力紧密相连的。就承担保障国家经济全面增长和长期稳定的义务来说，除了代表国家和全体公民的政府之外，再没有任何人、任何实体比之更具有这种资格了。美国宪法早已将“增进普遍福利”的责任赋予了联邦政府，而“增进普遍福利”，就必须承担起保障经济全面增长和长期稳定的义务。但长期以来，联邦政府并未承担起这项责任。究其原因，主要是由于放任主义哲学在作怪。从客观上来看，联邦

政府也不具备承担这项义务的财政能力。因为直到 30 年代经济大危机时，联邦政府的预算及实际的收支都是很有限的，1929 年，联邦政府的总支出仅占当年国民生产总值的 2.5%，其中用于采购商品和劳务的支出约占国民生产总值的 1.3%，而联邦建筑资金不足国民生产总值的 0.2%（1965 年，这三项数字分别为 18%，10%，和 1%）。在税收方面，1929 年的岁入占当年国民生产总值的 3.7%；但 1931 年的岁入只占当年国民生产总值的 2.7%，而且，由于 1931 年国民生产总值大幅度下降，实际的岁入比 1929 年减少了 50%。^①在整个 20 年代，联邦的预算规模大体与此相当。在这样一种预算规模中，除了维持一般的正常开支外，连反危机措施的紧急开支部无法满足，更不必说承担保障经济增长和稳定的义务了。因此，联邦的财政政策必须经过大的变革，才能使联邦政府具备承担这项义务的财政能力。

^① Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*. The University of Chicago Press, 1969, P. 14.

一、美国现代经济制度的财政保障

联邦财政政策向承担保障经济增长和稳定的责任这一方向的转变是在新政时期完成的。这一转变过程经历了大约 6 年时间，而促成这种转变的直接动力，除了经济哲学的变化外，主要是经济发展本身的要求。财政政策包括税收、支出及相应的管理方面的政策，从新政的税收政策及联邦开支政策的变化中，不难看出这种转变的进程。

联邦税收政策的变化

税收政策的改革在新政的第一阶段中并未受到特别的重视。罗斯福政府上台后,执行的仍然是 1932 年 6 月通过的税收法律,与胡佛政府的不同之处,只在于采取了少量的行动来保证额外的岁入。这些行动一般都是作为其它立法中的一个组成部分出现的,例如《农业调整法》中授权农业部长征收的基本农产品加工税,以及《国家工业复兴法》为弥补由于公共工程的财政支出产生的 33 亿美元的债务而征收的几项新税。农产品加工税的税率相当于当时各项农产品平均价格与 1909—1914 年的农业平价率之间的差额,因此,它实际上属于一种为《农业调整法》付出的农民减耕补贴而课征的消耗税。到 1936 年最高法院判定《农业调整法》违宪时,这项税收共征款额 9.69 亿美元。^①

《国家工业复兴法》授权征收的几项新税包括对超过股本价值 12.5% 的利润征收 5% 的超额利润税,对公司付给股东的股息征收 5% 的预扣赋税,对公司的股本征收 1% 的股本税,以及对每加仑汽油征收 0.5 美分的附加汽油税。^②该法规定,一旦预算平衡或者禁酒令废除后开征酒税,这些税收便自动取消。

1933 年 12 月 5 日,禁酒令废除。国会在 1934 年 1 月 11 日通过《酒税法》,对每加仑酒和含酒精的饮料征收 1.1 至 2 美元的酒税;进口的含酒精饮料须缴纳每加仑 5 美元的关税,而后再缴纳国内货物税。新《酒税法》实施,使联邦在酒税上的收入从 1932 年的 800 万美元猛增到 1934 年的 3.75 亿美元,1940 年更达到 7.25 亿美元。^③

由于酒税开征,《国家工业复兴法》授权征收的各项公司附加税自动免除。不过,1934 年 5 月 10 日,国会通过了新的《税收法》,重新开始征收这些公司附加税,但国内货物税稍有减轻,对私人控股公司则开始征收未分配利润税。除此之外,新税法将个人所得税、财产税、财产赠与税的超额累进税率进一步提高,这 3 个税种的标准税率均为 4%,而超额累进税率最高则达到 59%。^④之所以增加这些税收,是由于联邦政府复兴经济的开支大大超出了预算,因此不得不以增税来弥补。但总的来看,尽管增加了税收,其幅度却是缓和的,并没有超出以往增税的幅度。

由于平衡预算努力的失败,国会和政府内部要求继续增税的压力加大了,社会上以参议员休伊·朗为首的要求“平分财富”运动的呼声也增加了。1935 年 5 月最高法院判决《国家工业复兴法》违宪,罗斯福在确认企业与政府合作复兴经济的设想已失败的情况下,于 6 月 19 日向国会提交了一份咨文,建议对现行的税收政策进行广泛的改革。他明确地指出:“我们的税收法律在许多方面只是给少数人带来了好处,这些法律对于阻止财富和经济权力不公正地集中几乎没有做什么事情。”这种巨大的财富积累造成了少数人对大多数人的就业与幸福的集中控制和巨大的“社会动荡”,因此应该用“高额税收政策”来阻止这种积累。^⑤罗斯福的建议包括使大公司处于严重不利地

^① Nourse et al., Three Years of the Agricultural Adjustment Administration. P. 587.

^② Ratner, American Taxation. P. 464; Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 420.

^③ Ratner, American Taxation. Pp. 464—465.

^④ Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 420.

^⑤ The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 4, Pp. 314. 271—273.

位的企业所得分级课税，增加对高收入阶层的个人所得税，对巨额遗产征收除财产税以外的遗产税，通过宪法修正案，允许联邦对州和地方的证券征税等。国内税务局的总律师罗伯特·杰克逊在参院听证会上为这项税收改革计划所做的辩护中进一步指出：1933年，联邦总岁入的58.3%是来自对消费品的税收，这些税收特别地打击了较贫穷的阶级；只有41.7%的岁入是来自对那些有能力缴税的人征收的税款，这些税包括个人所得税、财产赠与税、遗产税、公司股本税和超额利润税；而自1933年以来，越来越重的纳税负担落到了消费者头上，而那些有能力缴税的阶级的税务负担却越来越轻；这不仅不公平，而且汲干了群众的购买力，使经济不能复兴，同时也必然导致经济的进一步集中；因此需要征收遗产和赠与税，需要较高的超额累进所得税，需要对企业利润分级课税。^①由此可见，这项税收改革的目的不仅在于增加国库的岁入，更在于纠正当时存在的严重的社会和经济上的不平等。

这项税收改革计划在社会上受到了保守势力和企业界的拼命攻击。他们立即将这项计划称之为“向富人敲竹杠”的计划，^②并把它看作是政府反对企业界的证明。报业大王赫斯特甚至称：“总统的税收计划基本上是共产主义的”，它的出笼应归功于“一个混血儿，其姓名就是斯大林·德拉诺·罗斯福”。^③霍华德报系的首领、此前一直支持新政的罗伊·霍华德在8月26日写给罗斯福的信中表达了企业界的另一种感受：“任何有经验的记者都会告诉您：全国上下许多曾衷心地支持过您的企业家，现在不仅敌视您，而且被吓得胆战心惊，他们中的许多人……已经开始认识到并确信：您造就了一个旨在报复（报复企业界）、而不是旨在岁入的税收法案……直到工业获得喘息的机会，从而使企业界的恐惧得到减轻之前，不可能有真正的复兴……”罗斯福在复信中一方面继续为他的税收改革计划辩护，认为这是“把政府的负担放在了最合适的承担者身上”；另一方面也对企业界进行了安抚，他写道：“本届政府执政时就保证要实行一项非常可观的立法计划……责任和必然性要求我们在两年多的时间里在一条广泛的战线上采取行动。对于国会和我来说，最好是尽快地达到目标，以使不仅是企业界而且包括公众都能普遍地认识到那些包含在我们计划中的经济企业规则及环境的各种变化。不过，这项基本计划现在已实际完成，而你所说的‘喘息机会’就在眼前，这一点是非常明确的。”^④

众议院对总统的税收改革咨文表示热烈欢迎，因此，由它制定出的税收法案内容基本上就是总统的建议。不过，总统建议中的对企业所得分级课税的内容被大大淡化了；作为补偿，法案中增加了对企业征收的超额利润税。8月5日，众议院以282票比96票通过了这项法案。在参院审议这项法案时，财政委员会删掉了众院法案中的遗产继承税，并象征性地保留了对企业所得

^① Schlesinger, The Politics of Upheaval.P.

^② 事实上，称这项税收改革计划为“向富人敲竹杠”的第一人是罗斯福智囊团最初的首领雷蒙德·莫利（参见 Moley, The First New Deal.P.531.）。他从1935年开始，已经越来越不满意罗斯福实行的日趋激进的改革，并逐渐转向反对新政的立场，最终于1936年与罗斯福决裂。

^③ Schlesinger, The Politics of Upheaval.P.329.

^④ 霍华德的信及罗斯福的复信均见 The Public Papers and Addresses of Roosevelt, Vol. 4, Pp.352—357 罗斯福的复信由莫利起草，但本书所引这一段话是罗斯福亲自加入复信中的（参见 Moley, The First New Deal, P.533.）。

的分级课税。8月15日，参院以57票比22票通过了修改后的法案。两院经过协商，又对法案作了一些修改后，罗斯福于8月31日签署了这项《1935年税收法》。

根据这项新《税收法》的规定，对超过5万美元的个人年收入征收超额累进所得税，其税率的最高额从59%提高到75%；遗产税的最高额从60%增加到70%。公司所得分级课税的原则被采用，税率从13.75%改变为12.5—15%，同时，超额利润税和股本税都增加了，并且开证控股公司内部公司之间的股息税。这项新税法的颁布被人们普遍看作是政府与企业界之间最终分裂的标志。^①

1936年1月，最高法院裁决《农业调整法》的农产品加工税违宪；3周后，国会又不顾总统的否决而通过了用可兑现的“婴儿债券”^②来支付退伍军人补偿费的《补偿费调整法》。这样，在整个1936财政年度，国库为退伍军人付出补偿费18亿美元，加上最高法院对《农业调整法》的裁决使行政当局直接和间接损失的岁入10亿多美元，^③使得联邦政府的正常收支预算完全失去了平衡。为了寻求所需的款项，罗斯福于1936年3月向国会提交了一个补充预算咨文。他指出，由于现行税制不对公司的未分配利润征税，因此，大股东们正在利用公司来保留很大比例的利润，以逃避政府的超额累进所得税。据财政部估计，在1936年间，将有45亿美元的公司所得被保留在公司内部，从而使政府损失13亿美元的岁入。因此，他建议废除现行的公司利润税，而代之以根据公司利润的大小来分等级课征的公司未分配利润税（包括公司间的股息税），同时废除对个人股息正常税的豁免。^④

企业界对这个建议所震惊。因为如果征收高额的未分配利润税，大企业为了少交税，势必要把更多的利润作为股息分配给股东，而不能保留在公司作为再投资之用。这样，大企业和经营成功的企业就失去了自身资本积累和增殖的优势，而不得不象新办企业和小企业一样进入资本市场去寻求资金。实际上，这正是罗斯福建议中所暗含的一个目的。行政当局不仅希望通过未分配利润税来削平大企业的这种优势，而且希望股东个人的收入增加后，能带动整个社会消费支出、即社会购买力的增长。

尽管企业界和正统的经济理论界强烈抗议并拼命反对，国会仍然在1936年6月通过了分等级课征公司未分配利润税的《税收法》。这项税法将未分配利润税率定为7—27%，但同时也把公司所得税的税率降到了8%的低水平上；对个人所得的公司股息除开征正常的股息税外，还继续征收超额累进附加税，这样，也就开始了所谓的对股东收入的双重课税。^⑤

^① Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 421; Schlesinger, The Politics of Upheaval. Pp. 327, 333—334.

^② 婴儿债券 (baby bonds) 是美国财政部 1935 年 3 月发行的一种只允许个人购买的 10 年期可兑现储蓄债券。按票面价值 3/4 的价格出售，到期时则可按票面价值兑现，也可提前按折扣贴现率兑现，到 1939 年 11 月，已卖出 30 亿美元 (到期价值) 的这种债券 (参见 Blum, From the Morgenthau Diaries, 1928—1938. Pp. 340—341.)。

^③ Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 414; The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 5, p. 104.

^④ The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 5, Pp. 105—107.

^⑤ Studenski & Krooss, Financial History of United States. P.

但是，私人公司却千方百计地逃税。它们或者把公司移建到低税收或公司法松弛的外国去，或者把个人所得转变为公司所得，以便只缴纳税率较低的公司税；或者把游艇等类私人财产与公司财产“合并”，以使纳税人能够把这些私人财产的维修费用作为公司营业费用扣除；或者建立起类似多重托拉斯的结构，使得收入能够被分成很多部分，以避免较高的超额累进所得税。在这种情况下，1937 财政年度的公司和个人所得税税收状况与预算的收入差距很大。预算中，公司和个人的所得税和利润税应该比上一年度增加近 52%，但实际上仅增加了 11.2%。^①为此，财政部立即对税收情况展开了调查，结果证实了上述偷税漏税现象的广泛存在。根据财政部的调查，国会于 1937 年 6 月 1 日通过了一个新的《税收法》来堵塞这些漏洞。这项税法被认为是一项纯粹的财政方面的税收措施，因此成为两年中第一个没有引起企业界敌意的税收法律。

1937 年经济危机发生后，企业界要求减税的呼声日高，同时把这场危机的部分原因归咎于政府的未分配利润税。然而，在 1938 年 1 月罗斯福向国会提交的预算咨文中，并未因此而提出有关税收的任何新建议。于是，国会开始采取行动，于当年 5 月 11 日通过了一个未得到总统签署的《税收法》，大幅度地降低了公司未分配利润税率，并规定仅对收入超过 2.5 万美元的公司适用，而且有效期也仅仅为 1938 年一年；同时，规定对资本利得只征收正常税，最高税率不超过 30%，并废除了各种货物税。作为对削减未分配利润税和资本利得税的补偿，该税法将公司所得税的税率提高为 12.5—19%，具体税率依据公司保留的利润比例而定。1939 年 6 月 29 日，国会又不顾总统的反对，通过了一项法令，完全废除了公司未分配利润税，并将纯收入超过 2.5 万美元的公司所得税率一律定为 18%。这一年，国会还根据总统的建议，通过了一个《公共雇员薪金税法》，开始对联邦法官的收入征收联邦所得税，同时将州和地方政府征收的薪金税统一纳入联邦所得税之列。^①

总的看来，新政的税收政策除了具有增加联邦岁入以弥补日益扩大的财政开支这个经济目的之外，还强调了它的社会目标，即通过增加对高收入阶层的税收来抑制经济权力的集中，通过联邦财政的再分配机制来缓和收入的不平衡状况，通过变储蓄为消费的方式来矫正影响经济正常运转因素的作用力。应该说，这种政策在经济上的实际效果并不一直都是积极的，但其社会目标却无可指责。还有一点值得指出的是，新政的税收政策未注意发掘年收入在 6 千至 10 万美元之间的中产阶级的纳税能力，这似乎是一个较大的失策。联系联邦财政开支政策来看，1937 年后，联邦非常项目开支大幅度增长，但税收却未象 3 年来的情况那样，随之同步增长，反而出现 1939 年岁入比 1938 减少 9.2% 的情况。^②这说明在找到了从联邦信托基金中借款的筹资渠道后，税收政策对保障联邦政府的经济稳定和发展资金来说，已变得不那么重要了。

^① 百分比数字是根据 The Handbook of Basic Economic Statistics, Pp. 214.228, 237 上的有关数字计算得出的

^① Studenski & Krooss, Financial History of the United States. Pp. 423—424; Myers, A Financial History of the United States. Pp. 331—332.

^② The Handbook of Basic Economic Statistics. P.

财政开支政策的变革

财政开支政策在新政期间也经历了激烈的转变。可以说，罗斯福的财政观念基本上是属于正统派的。不论是在竞选期间还是就职以后，他多次许诺要削减开支、平衡预算，特别是在早期的新政中，平衡预算一直是他追求的目标。正如伯恩斯在评价 1938 年以前罗斯福的财政观念时所言：“在某个经济问题上，罗斯福显示出一种顽固的执着和坚韧。这就是平衡预算。当然，这并不是说他已经平衡了预算，而是说这一直是他财政政策的一个中心目标。在他的第一个任期中，他一面再、再而三地回到这个问题上，以至使之成了一种诗歌的迭句。”^①

1933 年 3 月 10 日，即《紧急银行法》签署后的第二天，罗斯福在给国会的一份特别咨文中猛烈地批评了胡佛政府的财政赤字。他指出，3 年来联邦政府一直是处在通向破产的道路上，从 1931 至 1934 财政年度，联邦财政赤字累计可达 50 亿美元。他建议，为了恢复复兴所必然依赖的政府信用，必须立即采取节约措施。他甚至许诺说，如果国会授予他必要的权力，那么“在一年之内，政府的收入将足以抵销政府的支出”。^②

3 月 20 日，国会根据总统的建议，通过了一个《节约法》（全名为《保持联邦政府信用法》），授权总统根据 1928 年上半年的生活费用指数在大危机期间及其后下降的比例来降低国会议员和联邦雇员的薪金，并且以后每半年按这个原则调整一次公共雇员的薪金比例，不过，每次降薪幅度不得超过 15%；同时授权总统降低退伍军人的养老金和补助金。3 月 28 日，罗斯福根据该法的授权，发布行政命令降低议员和公共雇员的薪金 15%；6 月 30 日，又降低退伍军人补偿费 10%。1933 年 7 月 3 日和 1934 年 1 月 9 日，他再次降低了这两项联邦开支。议员们对于自己薪金的持续下降终于无法忍受了，1934 年 3 月 28 日，国会挫败总统的否决，决定从 1934 年 6 月 30 日起，把授权总统降低议员和公共雇员薪金的最大幅度从 15%修正为 5%，从而使得这项财政节约措施的实际效果大大地打了折扣。原先估计，根据《节约法》省下来的钱能有近 7.5 亿美元，但实际上 1934 财政年度薪金节约的总数据预算局估计，还不足 2.43 亿美元。^③

由于工商业的普遍不景气，失业问题急待解决，农业收入也迫切需要提高，这种恶劣的经济形势迫使联邦政府从 1933 年春季起，便开始大量增加开支，以应付国家工业复兴局、农业调整局和联邦紧急救济署等机构的紧急需要。1934 年 1 月，罗斯福在预算咨文中提出了一个开支为 105.69 亿美元，赤字为 73.09 亿美元的庞大的联邦预算计划（实际执行预算的结果并未达到如此高的开支和赤字）。尽管这个预算赤字庞大，但无论是从这个咨文本身看，还是从罗斯福本人当时的想法来看，并未把赤字开支作为联邦政府的一项财政政策，而仅仅是把它看成是临时性的紧急开支。罗斯福在当选总统之前，曾将这类紧急开支看作是“权宜之计”，但此时，支撑这种赤字开支的，已经是一种“经济刺激开支”理论：联邦政府希望这些紧急开支注入国民经

^① Burns, Roosevelt: The Lion and the Fox. P. 323.

^② The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 2, Pp. 49- 51.

^③ Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 404. The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 2, Pp. 52- 54.

济后，会增加社会购买力，使经济泵得到启动；而一旦经济泵启动，国内私人投资增加，工商业就会在自己的动力下前进。在 1936 年的预算咨文中，罗斯福解释并赞扬了这种“经济刺激开支”的效果，他说：“我们的政策正在取得成功，统计数字证明了这一点。这种政策保证了稳步下降的赤字将及时地转变为稳步增长的盈余。今天的赤字正在使明天的盈余成为可能，让我们继续遵循我们制定的这条路线。”^②虽然联邦政府一直在强调这种紧急开支的临时性，并预言它在不久的将来就会结束，然而，预期的那种工商业复兴迟迟不到，使得政府不得不继续这种紧急开支，赤字便年复一年地堆积起来。

这一阶段，尽管开支和赤字庞大，但平衡预算的目标并未放弃。然而，面对大规模的赤字开支，正统的财政观念已无法平衡预算，于是新政重新塑造了自己的预算平衡的观念。在 1934 年 1 月的预算咨文中，罗斯福在提出庞大的赤字预算计划的同时，也提出了“双重预算”（或称“复式预算”）的观念。他把统一的预算分成为正常预算和非常预算两部分。正常预算仅包括政府通常固定项目的税收和支出：而非常预算是指救济和复兴的开支，它由政府借款来筹措。罗斯福提出，政府所说的平衡预算是指正常预算、即政府固定项目的收支平衡，并不包括非常预算的平衡。这种“双重预算”和“经济刺激开支”政策实际上是新政的财政节约政策向赤字财政政策过渡的表现。

如果说，在新政早期实行财政节约政策的时候，罗斯福平衡预算的努力还是出于真心实意的话，那么，到了实行“双重预算”政策的时候，严酷的经济现实和救济贫民等道义上的因素已迫使他开始逐步离开正统的财政观念，此时他所谈论的预算平衡不正是他尚未泯灭的正统财政观念的反映，更是安抚保守派和企业界的一种策略手段。在罗斯福试图进行改组反对新政的保守而顽固的最高法院的斗争之前，他已预感到这一行动将会激起国会中保守派的愤怒。为了缓和保守派的反对，他尝试着用保守派梦寐以求的预算平衡来安抚他们。当不太赞成罗斯福改组最高法院行动的副总统加纳要求罗斯福保证预算平衡时，他冲加纳喊叫道：“我已经说过 50 遍 1938 财政年度的预算将会平衡，如果你要我再说，我就再说一遍，或者再说 50 遍。”^③事实上，即便是实行了“双重预算”，预算仍然是年年不平衡。根据罗斯福 1936 年预算咨文中的数字，1934 年正常预算的赤字为 3.28 亿美元，1935 年为 5.06 亿美元，1936 年估计为 3.65 亿美元。^④从这个咨文以及 1937、甚至 1938 年的预算咨文中，可以清楚地看出，平衡预算仍然是联邦财政追求的一个目标。特别是在 1937 年的预算咨文中，由于工商业状况稍有好转，罗斯福认为平衡预算的时机已到，为了使预算平衡，联邦政府在预算中削减了 10 亿美元的复兴和救济开支。就在平衡预算的目标似乎就要达到的时候，1937 年秋季，爆发了新的经济危机。

^② The Public Papers and Addresses of Roosevelt.Vol.1, P. 625 ; Vol.5.P.21。

^③ Burns, Roosevelt:The Lion and the Fox.P. 323.

^④ The Public Papers and Addresses of Roosevelt.vol. 5, P.35.罗斯福所列举的这 3 个数字中，正常预算支出包括了农业调整局和 国民资源保护队的开支。由于统计方法上的不同，西德尼·拉特纳认为，1931 至 1940 年间，联邦政府的正常预算开支总额为 405.15 亿美元，正常预算总岁入为 410.33 亿美元，岁入超过支出；各年度的决算中，只有 1932，1933 和 1936 这 3 年的正常预算有赤字（参见 sldnevRatner' AwericanTaxation.P.461.）。

这场经济危机结束了罗斯福政府在财政政策上的犹豫，使新政的财政政策发生了一个根本性的转变。在行政当局内部，用增加政府开支的办法来制止经济衰退的思想开始流行起来。一种观点认为，当前的经济萧条不同于以往的任何一次萧条，因为它不是暂时的；由于美国经济已经达到了“成熟”的状态，失去了进一步增长和保持充分就业的能力，新的私人投资机会和途径已经近乎消失和枯竭，私人投资不充分的状态将永久存在；而避免经济永久停滞的唯一道路就是政府采取连续不断的赤字开支，以其数量的充足来补充私人消费和投资的不足。他们的主张是：为了保持充分就业，政府预算必须保持永久性的不平衡，同时不断地增加公债数量。另一种观点则认为，私人投资的不足仅仅是暂时的，可以由政府在公共工程上的暂时性赤字开支来抵销，不过，赤字开支必须大到足够补偿私人投资不足的程度。这一派人主张实行周期性的财政政策：在经济萧条时期实行赤字财政并增加政府债务；在经济繁荣时期实行盈余财政，同时降低联邦债务。这两种主张都彼此倡导者称之为“补偿性财政政策”，它们与早期的“经济刺激开支”政策是根本不同的。尽管这两种主张不尽相同，但此时，它们都认为应该扩大公共工程开支，继续实行赤字财政。^①在政府中也有一些人仍坚持传统的观点，以财政部长摩根索为首的一派人便认为遏制衰退最好的办法就是削减政府开支。不过，这种观点在危机面前似乎显得苍白无力。

1938年4月，罗斯福终于作出决定，接受了开支派关于反危机措施的解释。4月14日，他向国会提交了一份特别咨文，要求实行反紧缩计划，敦促国会增加对公共工程等项目的拨款30.12亿美元以对付危机。这份咨文是新政财政政策转变的一个标志。在咨文中，罗斯福一反以往历次预算咨文的作法，既未提出预算收支的计划数字，也未指出1939年赤字估算数字，甚至很少提及联邦赤字和债务问题。但他在咨文中却明确地表达了一种新的财政思想，他说，“从任何一个角度看，今天的购买力——今天的国民收入——不足以推动经济体系在较高的速度上前进，政府的责任要求我们在这时对正常的（预算）程序加以补充，并且确保这种补充中的增加部分是充分的。”^②在当天的“炉边谈话”中，罗斯福又为联邦财政政策的这种转变作了有力的辩护，他指出：“从建国初期起，我们就有由政府向我们的私人企业系统提供大量援助的传统……如果联邦政府致力于推动闲置资金和闲置人员投入工作，以增加我们的公共财富，增进人民的健康和体魄——并且帮助我们的私人企业系统运转，那么，这不仅是出于需要，也是在遵循传统。”^③

联邦储备委员会主席埃克尔斯在参院银行和货币委员会为这项增加开支和贷款的法案作证时也指出：“这个国家面临着三种选择：或者是一个无法预见也不可能预见的极宽广的投资途径必须被开发出来……或者是投入消费的国民收入比例必须大幅度地增长，或者是政府必须通过赤字财政来为闲置资金提供一条出路……除非某些或所有这些进展都出现，否则我们不可能避免持续萧条……只有当我们的储蓄被充分地花费了，我们的国民收入才能增

^① Marriner S. Eccles, "Government Spending," *The New Deal: Laissez-Faire to Socialism*, ed. Bernard

H. Sternsher, Missouri, 1979, Pp. 46—47; StUdenski & Krooss, *Financial History of the United States*, Pp. 407—408.

^② *The Public Papers and Addresses of Roosevelt*, Vol. P. 230.

^③ *The Public Papers and Addresses of Roosevelt*, Vol. 7, P. 243.

长到一个令人满意的水平；而只有国民收入增加了，税收才能足以平衡预算。”^②

国会在总统未否决大幅度降低未分配利润税的《税收法》之后，于6月通过立法为政府的这项开支计划拨款。

1939年1月，罗斯福在预算咨文中进一步构筑了联邦政府的新经济学。他在咨文中索性不再提及平衡预算问题，而是强调了联邦财政政策与国民收入之间的相互关系，并把政府的财政政策作为国民经济中最主要的一个稳定因素。他还重新对早期的正常开支与非常开支之间的区别作了划分，并将联邦财产的增加与债务的增长作了比较，说明了联邦债务中有多少是从联邦信托基金中、而不是从公众那里借入的。他甚至提出，正常开支与营业预算等同，非常开支与资本预算一致。他说：“已经形成的预算赤字大部分已成为永久性的了，并且确实地增加了我们的财富。这些赤字一直是我们人力资源保护中的一种投资，我不认为它浪费了一分钱。”^③此外，这个咨文中也第一次只将复兴金融公司及其它公共贷款机构的损失，而不是它们的净投资列入了联邦预算开支。^④尽管这个预算计划未能得到国会的批准，并引起了国会内坚持传统财政观念的议员及一些经济学家对财政赤字可能永久化的警惕，但这个预算咨文中所包含的新经济学的思想、特别是其中关于补偿性赤字财政的原则却已经开始支配了联邦政府的预算。

在1940年的预算咨文中，罗斯福朝着新经济学的方向更进了一步。他似乎完全忘记了几年前对胡佛政府财政赤字的批评，反过来激烈地指责1933年以前的财政政策“面对国民收入减少的状况还试图保持尽可能低的支出，几乎使得我们的人民和政府破产”，他把1937年以前国民收入的增长归因于联邦政府“借入了闲置的资本来使得闲置的人员和闲置的工厂工作”、同时把“购买力送到了那些急需它的人手中”的政策，并且认为1937年经济危机的原因是“过份的乐观使得政府太突然地削减了它的基本开支，工商业扩张生产和提高物价太快，以致消费者的购买能力跟不上”。至于1938年以后国民收入的显著改善，他认为那只是联邦政府果敢的财政行动的直接结果。关于预算的平衡，已不再被列为联邦财政政策追求的目标，他的建议是，将来“逐渐地停止，而不是一下子消灭赤字”。^⑤

马里纳·埃克斯在一次讲话中，为联邦财政政策的这种转变作了很好的说明，他说：“我们最终发现：在目前这种形势下，只有政府能够通过它的放款和开支来阻止这种通货紧缩的潮流，并带来我们曾经享有过的经济回升，虽然它距充分复兴的目标还相差甚远。”“个人与公司可能破产，但拥有美国人力和物质资源的国家，却不会因向自己借债而使自身变得贫穷。唯一能使我们自己把自己弄得贫穷的方法，是不使用我们的闲置的人力、资源、生产设备以及有形财产生产中的资金。”^⑥

总的看来，罗斯福所表达的新财政观念是属于周期性赤字财政政策的范畴，而非纯粹的赤字财政观念，即便如此，它却标志着新政在实际上放弃了

^② Studenski & Krooss, Financial History of the United States, P. 408.

^③ The Public Papers and Addresses of Roosevelt, Vol. 8, P. 45.

^④ 1939年预算咨文见 The Public Papers and Addresses of Roosevelt, Vol. 8, Pp. 36—53.

^⑤ The Public Papers and Addresses of Roosevelt, Vol. 9, Pp. 11—13.

^⑥ Marriner S. Eccles, "Government Spending," The New Deal : Laissez Faire to Socialism, Pp. 47, 49—50.

平衡预算的目标，而完成了向补偿性赤字财政政策的转变。事实上，在新政实施的 8 年中（从 1933 年 3 月罗斯福上台到 1941 年 3 月《租借法案》通过），尽管罗斯福在前 5 年里不断地重复平衡预算的声明，但面对处于“ 特种萧条 ” 中的美国经济，他不得不一直实行赤字开支。从根本上看，这种赤字开支有许多弊病，但在当时，它却帮助美国经济渡过了最艰难的时期，同时也为联邦政府承担起经济稳定与发展的责任提供了财政上的保证。

二、美国现代经济制度的形成

由于有了财政上的保证，联邦政府改革美国经济制度的各项政策和措施得以贯彻实施，联邦政府事实上已真正地承担起了国家经济稳定和发展的责任，成为美国经济结构中不可或缺的主要因素之一。美国经济结构上的这种重大变化标志着一种不同于以往的新的资本主义经济制度、即国家垄断资本主义经济制度的形成。从新政时期国家对经济的干预与早期美国国家干预及第一次世界大战中的国家干预的比较中，从新政时期国家干预政策对社会经济生活的实际影响中，人们应该能够更清楚地看到这一点。

新欧时期国家干预经济的特点

通过前面各章的分析、特别是第五章及本章第一节对新政推行的主要政策及措施的分析，人们不难得出以下的结论，美国有史以来还从未有过一个政府象罗斯福政府这样，在如此的深度和广度上对经济实行联邦的管理、控制和干预。

与早期政府对经济的管制和干预相比，新政对美国经济的管制和干预不仅在数量上远远超出，而且在性质上也有了重大变化。首先，新政对经济的干预是由于经济发展本身的原因所引起的，由包括经济利益上相互冲突的劳工和资本家、消费者和生产者在内的社会经济生活中的各个阶层所共同要求的。尽管他们要求联邦干预经济的目的不同，期望政府干预经济时应采用的方式和手段也不同，但这并不妨碍这种要求作为经济发展内在本质的一种表现。这说明，20 世纪 30 年代美国经济的发展已经使生产的社会化达到了这样的程度，即需要国家从总体上对经济进行一定的计划、控制和调节，以保证国民经济的协调发展。新政顺应了这一要求，使联邦政府承担起了保证经济稳定和发展的责任。这与早期的政府干预是不同的。如果说，早期政府干预的作用和角色是“仲裁者”，那么新政时的国家干预则成了“保证人”。也就是说，早期政府只对违反“游戏规则”的人或法人进行处罚，如今政府除“仲裁”之外，还要对经济危机负责。

其次，联邦政府对干预经济的态度已经从早期的那种被动、不感兴趣转变为主动干预。罗斯福在 1933 年的首次就职演说中，要求国会授予他向经济上的紧急状况开战的广泛行政权力，这种权力应该“就象实际上遭受到外敌人侵时应授予我的权力那样大”。^①新政推行期间，国家干预经济的立法大部分是由政府建议提出的，如《国家工业复兴法》、两个《农业调整法》、《证券交易法》、《公用事业控股公司法》等等。

再次，新政对经济的干预方式也有了很大变化，不只限于调停和仲裁不同利益集团之间的冲突，而且还以大规模的政府直接和间接投资的形式来弥补私人投资的不足，并且创立了国营经济部门；同时，新政还使这些投资与联邦政府的财政，货币政策相结合，用财政、货币政策来调节和控制货币市场，甚至用联邦的资金向处于困境中的私人企业提供贷款，以达到稳定经济的目的。这些美国历史上前所未有的国家干预经济的形式不仅使国家在美国经济生活中成了不可替代的银行家，而且使国家成了经济生活中不可或缺的投资人。

再有，新政对经济的干预和管制基本上都是在联邦一级的水平上，即整个国家统一管理，而不象早期的管制多是在州一级的水平上；其管制的范围也不象早期管制那样局限在个别工业或个别部门，它的管制遍及了工业、农业、商业、银行业等主要经济行业和部门在内的几乎一切经济领域。

从干预效果上看，新政对经济干预的效果是明显的。它使美国在资产阶级民主制度的基础上渡过了历史上最严重的经济大危机。这从以下几项主要经济指标的统计中可以清楚地看到。以 30 年代大危机期间的经济最低水平与 1940 年的经济指标相比，工业生产指数从 58 上升到 125（1935 至 1939 年为 100），农产品批发价格指数从 48.2 上升到 67.7（1926 年为 100），农业平

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt.Vol.2, P.15.

价率从 58 上升到 81 (1910 至 1914 年为 100)，国民生产总值从 558 亿美元上升到 1014 亿美元，国民收入从 396 亿美元上升到 813 亿美元。^①但是，新政并未能使经济达到完全复兴和充分就业的水平，1940 年国民生产总值仍低于大危机前 1929 年的数字。这正是许多经济学家批评新政的最有力的证据之一。不过，这一点并不影响新政改造了美国经济制度的这个事实。不仅如此，如果不是第二次世界大战这个战争因素的闯入，应该有理由相信，在新的国家垄断资本主义经济制度下，美国经济是能够得到完全复兴的。为适应战争需要而建立起来的战时经济体制不过是使美国经济的复苏和高涨提前到来，并前进到了更高的程度而已。

新政对经济的干预和管制不但与早期政府干预有性质上的不同，就是与第一次世界大战期间美国的军事国家垄断资本主义体制相比较，也有性质上的差异。第一次世界大战期间美国的国家垄断资本主义是由于战争的因素所引起的，并非由于经济发展本身所要求，因而经济规律的强制性作用在这里表现不出来。人们所能看到的是：战争这个非经济因素的闯入打断了正常的经济发展进程，美国经济被按照战争的要求塑造成了军事国家垄断资本主义的模样；而参与并促动经济发展的各种因素和力量并不需要，也未要求国家对经济实行全面的干预和管制。新政时期的国家垄断资本主义则完全不同，它是由 30 年代经济大危机引起的，是参与和促动经济发展进程的各种因素和力量所共同要求的。战争，相对于经济发展进程来说，是一种外在因素；而经济危机则是资本主义经济发展进程的组成部分（即便是资产阶级的经济理论也承认危机或萧条是构成商业循环的一个组成部分），因此，由它所引起的向国家垄断资本主义经济制度的转变，实际上体现了经济发展本身的要求，体现了经济规律的强制性作用。

从向军事国家垄断资本主义和向由经济发展因素引起的国家垄断资本主义这两种转变的结果来看，也是松不相同的。战争并不总有，战争一旦结束，就可以下再实行战时经济管制，不再需要国家为了进行战争而对经济进行干预。因此，军事国家垄断资本主义不会长久，一般都会在战争结束后转入正常经济体制。然而，经济危机作为资本主义经济发展或商业循环的一个组成部分，却是经常发生的，是资本循环过程中所固有的。由它所引起的国家干预和管制，尽管数量可以增减，形式可以变化，但却是长久的、巩固的；一旦它达到一定的数量和程度后而改变了经济制度，那么这种经济制度也将是长久的、巩固的，除非经济发展本身对这种制度提出了更高的要求。事实上，新政所实行的国家垄断资本主义不论是在以后的战时还是平时，都未再取消而一直延续至今。

新政与美国早期国家垄断资本主义现象以及第一次世界大战期间美国的军事国家垄断资本主义之间的这些质的差异，新政时期美国联邦政府对经济管理、控制和干预的深度、广度、特征，及其与今天美国经济制度之间的联系，已经在现象上表明了新政时期美国的经济制度是国家垄断资本主义，新政是现今美国国家垄断资本主义经济制度的开端。

^① The Handbook of Basic Economic Statistics.Pp.72, 116, 138, 224, 230.

1937 年经济危机的启示

那么，判断一般垄断资本主义制度是否已经转变为国家垄断资本主义制度的标准是什么呢？根据列宁关于国家垄断资本主义的定义，这个客观标准应该是看垄断资本主义制度中的国家政权对社会经济生活运转及经济发展所起的作用。如果这种作用无足轻重、可有可无，那么，这种经济体制显然还不同国家垄断资本主义；如果这种作用举足轻重，必不可少，那么，这种经济制度便已成为了国家垄断资本主义。

这里应该强调的是，国家垄断资本主义不论采取何种形式，其作用均在于控制和调节经济，而不是以国家垄断来代替私人垄断。这与自由资本主义发展到垄断资本主义时期的情况不同。从自由资本主义发展到垄断资本主义，“在经济方面，这一过程中的基本现象，就是资本主义的自由竞争为资本主义的垄断所代替”。^①因此，垄断企业的固定资产和产值等在国民经济中所占的比重会超过非垄断企业。但是，从一般垄断资本主义过渡到国家垄断资本主义，国有经济成分在整个国民经济中一般却不会比私人垄断成分大。因为国家垄断资本主义并不意味着国有经济成分的增加，而只意味着国家政权在经济中作用的增强。国家垄断资本主义的经济基础仍然是私人垄断企业及其经济。例如，美国国有财富总额在 1977 年上半年时仅占全国财富总额的 21%，国有企业的产值在国民收入中的比重下超过 1.21.3%。^②然而，即使国有经济成分在国民经济中的比重很小。但只要整个国民经济的正常运转非要国家政权来调节不可，那么，这就是国家垄断资本主义经济。

按照这个客观标准来检验，新政是否实现了美国经济从一般垄断资本主义向国家垄断资本主义的转变呢？从新政期间发生的 1937 年经济危机中，我们可以清楚地看到国家的干预和调节对美国经济正常运转的那种不可缺少的作用，从而得到有关这个问题的肯定的回答。

客观地说，1937 年经济危机并不严重。危机是从当年 8 月工业生产突然下降开始的，进入 10 月，股票市场价格开始大幅度下跌，11 月初，劳工部长帕金斯报告说，就业水平正在下降。从后来的月统计数字看，工业生产指数从最高点 110 下降到 85（1935 至 1939 年为 100），跌落到 1935 年的水平，农产品价格下降近 20%，1937 年 10 至 12 月，失业人口增加 200 万人以上。

进入 1938 年，情况仍未好转，许多城市的救济金都已发放一空，南方各州已濒临饥饿境地。然而，如果从年度统计数字上看，这场危机显然没有逐月统计数字显示的那么严重。1938 年国民生产总值与 1937 年相比，从 902 亿美元降为 847 亿美元，降幅不足 6.1%。但国内私人投资则从 114 亿美元下降为 63 亿美元，降幅达 44.7%。^③私人投资的大幅度下降表明了工商业界对当时经济形势缺乏信心，但并不能说明这次经济危机严重的程度。也许正因为它不严重，因此未引起众多经济学家和历史学家的注意，人们一般只

^① 列宁，《帝国主义是资本主义的最高阶段》。第 79 页。

^② 褚葆一主编：《当代美国经济》。财经出版社，1981 年版，第 460 页；德拉基列夫主编：《国家垄断资本主义，共性与特性》（上册）。上海译文出版社，1982 年版，第 149 页。

^③ Stein, The Fiscal Revolution in America. Pp.100—101；R.de Bedts, Recent American History. Vol, Pp. 140—141；The Handbook of Basic Economic Statistics. Pp.224.72；Leuchten-berg, Franklin D.Roosevelt and the New Deal. Pp.243—244.

将此次经济危机看作是萧条持续 10 年的一个证据,或是看作新政未能使经济完全复兴的证据。

但是这场危机对于探讨国家在经济中的作用来说,却具有重要意义。从这场危机的形成到解决的整个过程中,联邦政府的各项政策都起了决定性的作用。

这场危机爆发前,曾有人提出警告。然而,这些警告并非是由于担心联邦预算赤字的持续减少、即联邦政府不断削减开支可能造成工商业的萎缩,反而是担心投资的积累和膨胀所带来的经济高涨可能会伴随着一个工商业的萧条,也就是说,担心经济过热而引起萧条。因为以往这种经验并不少。^②危机开始时,罗斯福本人也没有太在意,当埃克尔斯把这次危机称之为罗斯福时期的“第二次”衰退时,他感到非常生气。罗斯福此时显然还是衷情于他思想深处的平衡预算的传统,他也认为经济形势并不大坏,所以未对危机采取任何行动,而是告诉内阁成员们:“我们只要稳坐不动,保持镇静,一切就会好起来的。”^①这种口吻,几乎接近于 1 个世纪以前亚当斯总统对危机的处理方式,也与前总统胡佛的口吻相差无几。幸好这并非罗斯福本来的经济信条和哲学,而不过是他对联邦政府为平衡预算而采取的削减开支政策的一种辩护。倒是罗斯福的顾问们和经济学界提出了各种各样的反危机对策建议,但这些建议却是完全相互对立的,使得罗斯福一时拿不定主意到底应该采纳何种方案。在 10 月 29 日的记者招待会上,他直率地向记者们披露了这种处境。他说自己曾接到了两封来自“两个第一流的经济学家”的信件,其中“一个人说,整个问题是资本信贷周转率的问题,所以根本不必去注意购买力。另一个人则说,忘记所有那些有关资本信贷周转率的数学公式吧,全部问题在于 1 亿 3 千万人所表现出来的购买力。这可真是个让人感到迷惑不解的学习。”^②其实,罗斯福之所以不愿立即采取行动,主要是由于不想改变削减开支、平衡预算的追求目标。

在 1935 年、特别是 1936 年工商业和国民经济状况有了切实的改善之后,联邦政府力平衡预算,同时也担心通货膨胀,开始大量削减开支:工程进展署的资金被大量削减,人员也被大量裁减;农业的补助金削减了;公共工程局的“经济刺激投资”停止了。根据 1937 年 1 月罗斯福预算咨文中的有关数字,加上当年 4 月份要求为公共工程和救济开支拨款 15 亿美元这一数字,1938 年复兴和救济的预算拨款为 18.16 亿美元,比 1937 年整整少了 10 亿美元。而就在这同一时期,联邦政府根据《社会保险法》征收的税款达 20 亿美元。此外,从 1937 年下半年开始,联邦政府为退伍军人补偿费的预付已完毕。在 1936 和 1937 年中,这笔预付的补偿费达 23.3 亿美元,而这笔资金正是支撑 1936 年和 1937 年早期工商业状况改善的主要因素之一。^①所有这些因素加在一起,使 1937 财政年度中的政府投资、开支及直接受其影响的那部分社会购买力急剧地缩减了 50—

60 亿美元。工商业界并未象某些正统的经济学家预测的那样,会因政

^② Stein, The Fiscal Revolution in America. P.100.

^① Burns, Roosevelt: The Lion and Fox. P.320.

^② The public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol.6, Pp.474- 475.

^① Stein, The Fiscal Revolution in America. Pp.94—95; Leuchten- berg, Franklin D. Roosevelt and the New Deal .P.244 ; Studenski & Krooss, Financial History of the United States. P. 407, table

府平衡预算的努力而增加信心，反而减少了国内私人投资 51 亿美元。结果，并非由于经济过热，反而是因为对经济过热的担心及随之而来的削减开支政策引发了 1937 年的经济危机。

罗斯福开始时对这场危机的态度是“等等看”，他甚至怀疑这场危机是大资本家玩弄阴谋想挫败新政的结果。^②然而，“等等看”并不能使经济形势好转。1938 年 3 月底，霍普金斯到温泉去与正在那里疗养的罗斯福会晤，终于说服了罗斯福，使他同意采取增加联邦开支的政策来对付危机。4 月 14 日，罗斯福向国会提出了一项立法建议，要求国会为工程进展署及其它机构的工赈项目追加拨款 15, 5 亿美元，为公共工程开支追加拨款 11.62 亿美元，为住房贷款增加 3 亿美元。罗斯福的建议中要求国会拨款总额为 37.5 亿美元，国会在 6 月份通过的拨款法案中未能满足总统的全部要求，但绝大部分所需的款项，行政当局都已得到。除了增加联邦开支外，财政部还宣布解封国库中储备的价值 14 亿美元黄金，以扩张信贷供应。与此同时，联邦储备委员会也宣布降低银行法定存款准备金标准，使银行增加了约 7.5 亿美元的信贷资金。此外，由于 1938 年第二个《农业调整法》的通过，1939 年度联邦农业支出比上一年增加了 4 亿美元。^①这样，在很短的时间内，联邦政府给整个经济注入的资金便达 57 亿美元之多。由于这些资金的注入，危机形势很快得到缓解。事实上，从 1938 年 6 月起，整个经济便开始明显回升。从月统计表看，1939 年 8 月的生产和就业水平尚比 1937 年危机前最高峰低几个百分点；但从年度统计看，1939 年的国民生产总值已超过了 1937 年。特别值得注意的是，这一成绩是在国内私人投资仍比 1937 年的 114 亿美元低 15 亿美元的情况下取得的。^②这充分地说明了联邦资金在恢复经济上的突出作用。

从以上的分析中，我们可以清楚地看到，导致 1937—1938 年经济危机的一个主要的直接原因，是联邦政府由于 1935—1936 年经济状况好转，为平衡预算而采取的大力创减开支政策。对于这一点，作为联邦行政首脑的罗斯福在危机开始时是不愿承认的，他把危机的原因归结为企业界的过份生产和毫无道理地提高物价等“某些极其令人失望的作法”。然而，2 年后他却不得不承认，这场危机的原因是由于“过份的乐观使得政府太突然地削减了它的基本开支，工商业扩张生产和提高物价太快，以致消费者的购买能力跟不上。”^①在这里，他把政府削减开支对经济的影响放在了工商业的那些“极其令人失望的作法”之前，也就是承认了政府的政策在导致这场危机上的主要作用。

劳工部长琅金斯女士则更直率地强调了政府削减开支是导致这场危机的因素，她写道：“1936 年以后，当情况刚开始稍有好转，国会和许多人便表现出了一种倾向，认为削减公共工程开支的时候已经到来。一项紧缩政策被付诸实施，其结果无疑是 1937 年的衰退。我认为，我们经济复兴的主要因素就是公共工程、以工代赈、直接救济、以及农业调整及重新安置计划等公共

^② Blum, From the Morgenthau Diaries, 1928—1938.P.390 ; The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol.1. 7,P.42.

^① Studenski & Krooss, Financial History of the United States.P. 406 ; The Public Papers and Addresses of Roosevelt.Vol.7,Pp. 221—248 ; Stein, The Fiscal Revolution in America.Pp.111—112.

^② Stein, The Fiscal Revolution in America.P.114 ; The Handbook of Basic Economic Statistics.P.224.

^① The Public Papers and Addresses of Roosevelt.Vol.9,P.12.

资金的开支……如果我们打算把充分就业计划作为我们的愿望……那么我们就应该很好地运用上述那些认识。”^②

不仅行政当局对导致 1937 年经济危机的原因有这样的看法,甚至企业界也存在着同样的看法。全国制造商协会在 1938 年的一份研究报告中,将“联邦现金赤字开支的大幅度削减代替了逐渐的削减”列为 1937 年危机的直接原因之一。^③

联邦政府大幅度削减开支的政策导致了 1937 年经济危机的发生,而当联邦政府重新将几十亿美元的资金注入经济时,这场危机又很快就渡过了。如果一个政府对社会经济生活的参与达到了其经济政策和措施既能引发经济危机,又能缓解甚至克服经济危机的程度,那么,合乎逻辑的结论就应该是,这个政府的财政经济政策及措施已经对社会经济的正常运转具备了一种举足轻重、必不可少的宏观控制和调节作用。当这种作用被有关的各种法律制度、永久化时,一种垄断组织与国家政权相结合的经济制度、即国家垄断资本主义经济制度便诞生了。

美国在 30 年代经济大危机中,通过罗斯福政府推行的新政,用法律将国家政权保障经济稳定和责任,以及联邦政府对工商业、农业、银行金融业等各经济部门的控制与调节作用固定下来,使之制度化,永久化,从而使国家政权与社会经济中以垄断组织为代表的工商企业密切地结合起来,共同对经济的发展发挥作用,由此而使美国经济进入了一种垄断组织与国家政权相结合的体制。因此,从新政时期起,美国的国家垄断资本主义经济制度确立下来,美国历史揭开了一个新的篇章。

新政在未触动私有制的前提下对美国以往的经济制度进行了深刻的改造。以国家垄断资本主义为其实质和内涵的美国现代资本主义经济制度使美国经济各主要部门,各主要行业乃至整个经济的结构、体制均呈现出重大的变化:通过两个《农业调整法》、特别是 1938 年第二十《农业调整法》的规范,农业的生产和流通、农产品的价格和市场都有了一定程度的联邦调控和管理,农业从以往的完全无序走向了基本有序;通过为数众多的联邦对企业经营、市场交易活动及企业内部劳资关系的规范,在美国经济社会中出现了一种由政府来构造和保证工商业运行环境,工商企业在不破坏这种环境的条件下自由生产、经营和发展的结构,从而使工商业从以往的无政府状态走向了有管制的市场经济体制;通过《社会保险法》的颁布,在美国建立起了一套现代经济制度中稳定社会、保障公民最低限度经济安全所必需的社会保障制度,同时也建立了资金数目庞大的联邦信托基金帐户;^④通过财政政策的改革,联邦政府确立了周期性财政政策的观念,使之得以从联邦信托基金帐户中大量借款,从而保证了联邦政府在稳定和发展经济方面所需的资金。

罗斯福在谈及未来美国经济结构中国家的作用时曾指出:

^② Perkins, The Roosevelt I kNEW, p.277.

^③ Stein, The Fiscal Revolution in America. P. 115.

^④ 根据联邦储备委员会 1993 年第一季度的“资金流量帐户报告”的统计,养老金基金(包括公共养老金和私人养老金)储备总额已达 34000 亿美元,它持有的股份达 15560 亿美元(其中州和地方公共机构占 4620 亿美元),在产权投资市场上所占的份额达 31.3%,竟超过了共同基金、保险公司和银行信托基金三类金融机构的产权投资总额(参见 Mark J. Roe, Strong Managers, Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance. Princeton University Press, 1994. Pp.53, 124—125;)

“全国性的思考、全国性的计划和全国性的行动是防止未来几代人再在全国性的危机中挣扎的三大基本要素。”^②这真可谓是这位受命于经济危难之时的美国总统从亲身经历中悟出的金玉良言，可惜在美国的资本主义私有制经济制度下，他很难使这种社会经济哲学完全地付诸实践。但即便如此，他已经在这种哲学的指导下，对美国经济进行了大规模的改造。

诚然，新政所采取的所有具体的经济政策和措施本身还存在着大量的问题，需要不断地加以改进和完善；同时由这些新的政策和措施所引发的诸多的新问题也需要不断地加以解决，方能适应现代经济发展的需要。但是，所有的这些改进措施已不会再影响或危及它所确立的方向和通过它所建立的国家垄断资本主义经济制度。尽管至今人们仍然能够听到关于是否实行自由放任的政策还是实行有管制的市场经济的争论，但这种争论的实质已经不是它表面上呈现出来的这种性质了，而是转化成了政府的管制究竟怎样做才能更有效。新政以后的历届总统，即使是被人认为进入白宫就是为破坏新政自由主义的理想而来的保守主义的总统罗纳德·里根，也只能减少、而无法消除政府的干预。

对于新政的这种长期影响，学术界似乎已形成了共识：

新政过去 40 年后，有学者写道：“正如想到教堂就会想到它的尖顶一样，人们想到政府就会想到新政……它的大多数主要改革已经凝结在它应有的地方了，不论人们喜欢还是不喜欢，每一个人都知道，这些措施已经留在了那里。”^①

对新政持严厉批评态度的一位学者承认：尽管“新政停止了生长，但它并未消失，一个由国家补贴和管制的福利资本主义在 30 年后仍然是美国国内政策的核心。美国既未脱离它去发展，也未去寻求更有效的替代物。后来的总统们顶多是修补了几个漏洞，修整了几片松动的瓦片而已。”^②

新政过后 50 年，一位支持新政的著名学者深刻地指出：新政，“随着时间的推移，已经越来越显示出它是现代美国的基础”。^③

^② The Public Papers and Addresses of Roosevelt. Vol. 5, p. 181.

^① Cabell Phillips, The 1940s: Decade of Triumph and Trouble. New York, 1975, Pp. 12, 16.

^② Paul K. Conkin, The New Deal. New York, 1967, P. 103.

