

研究报告

2020 年第 13 期

2020.06.22

执笔人：蒋晓婉

xiaowan.jiang@icbc.com.cn

两次大危机期间美国贸易政策比较

要点

- 大萧条和次贷危机期间，美国分别采取了全面提高进口关税和扩大区域贸易协作这两种截然不同的贸易政策。
- 政治、经济、社会等因素是两次危机期间美国贸易政策形成差异的原因。
- 当前，全球经济再次面临严峻挑战，美国的贸易政策走向却充满了不确定性。但可以肯定的是：政治因素仍是影响美国贸易政策的关键因素，经济因素对贸易保护主义的抑制作用正在削弱，国际社会愈发难以约束美国在贸易领域的单边主义。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行现代金融研究院所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

两次大危机期间美国贸易政策比较

大萧条与次贷危机是近一个世纪资本主义国家爆发的最为严重的两次经济危机。两次危机期间，作为危机“暴风眼”的美国实施了截然不同的贸易政策：大萧条时期，美国采取了极端贸易保护主义，出台了备受争议的《斯穆特-霍利关税法案》；次贷危机期间，美国则采取相对温和的贸易政策，不仅没有大范围增加贸易壁垒，反而积极开拓外部市场，推动建立“跨太平洋伙伴关系”。贸易政策差异背后的原因值得深思。

本文比较大萧条和次贷危机期间美国贸易政策的异同，从贸易政策制定的政治因素、经济因素、社会因素分析差异形成的原因，为预判美国贸易政策方向与中美贸易谈判下一阶段走势提供参考。

一、两次危机期间美国贸易政策概况

（一）大萧条与《斯穆特-霍利关税法案》

《斯穆特-霍利关税法案》（以下简称“关税法案”）不是引发大萧条的首要原因，但法案的出台显著加剧了大萧条期间的进口萎缩和经济衰退。关税法案的起草工作在 1928 年胡佛总统正式就职前就已启动，其制定的初衷是为低迷的农业部门纾困。但关税法案在制定和审议的过程中逐渐偏离目标，来自制造业发达地区的议员纷纷要求提高相关制造业产品的关税水平。最终法案上调了 890 项税目，占总应税税目的 27%，应税进口产品平均税率提高至 41.14%，比 1922 年通过的《福尼特-迈坎伯关税法案》的平均税率高出约 6

个百分点。¹

表 1 大萧条与关税法案的重要时点

时间	事件
1929 年 1 月	众议院筹款委员会主席举行关税修正听证会
1929 年 3 月	胡佛总统就职，呼吁国会就“农业救助和有限关税调整”召开特别会议
1929 年 5 月 28 日	众议院以 264 票对 147 票通过关税法案
1929 年 10 月 24 日	股市突然暴跌，史称“黑色星期四”
1930 年 3 月 24 日	参议院以 53 票对 41 票通过关税法案
1930 年 6 月 17 日	胡佛总统签署关税法案，法案于次日生效

美国出台关税法案是其他国家提高关税的导火索，在主要经济体间引起了一场关税大战，最终导致全球贸易体系崩溃和金本位瓦解。1930 年美国关税法案出台后，其他主要经济体相继采取报复行动。加拿大、英国、法国、德国、西班牙、意大利等国家集体抵制美国产品，一些国家出台针对美国商品的关税法案，西班牙甚至收回了赋予美国的最惠国待遇。1929 年至 1932 年，美国进出口额下降了近 70%，而同期 GDP 下降水平为 25%。贸易萎缩导致各国外汇贬值和黄金流失压力剧增。1931 年 7 月，德国启动外汇管制限制黄金外流，9 月英国宣布放弃金本位并允许英镑贬值，此后多国效仿英国放弃金本位，金本位制度逐渐瓦解。

(二) 次贷危机与“跨太平洋伙伴关系”

次贷危机爆发后，奥巴马政府将主要精力用于说服国会通过财政刺激计划和新金融监管计划，贸易政策没有得到过多关注。2009 年美国进口量急剧下降，美国国内主要行业没

¹ 数据来源：美国商务部，《贸易的冲突：美国贸易政策 200 年》。

有承受外部竞争的压力，贸易保护主义没有向政府和国会施压。2009 年，白宫唯一一次实施贸易保护政策是针对中国进口的汽车和卡车轮胎加征关税。

2011 年共和党执掌众议院后，奥巴马政府为确保两党有共同努力推进的议题而转向贸易政策，其连任后更是积极倡导建立“跨太平洋伙伴关系”。在共和党的敦促下，2011 年美国国会通过了与巴拿马、哥伦比亚和韩国的双边贸易协定。2011 年和 2013 年，美国分别启动“跨太平洋伙伴关系”(TPP)和“跨大西洋贸易和投资伙伴关系”(TTIP)谈判。2015 年 6 月，美国国会批准授予总统奥巴马贸易促进权²，促进了 TPP 协定于当年顺利达成。

二、两次危机期间美国贸易政策差异的原因

(一) 政治因素

政治因素是大萧条和次贷危机时期美国贸易政策呈现显著差异的重要原因之一。具体体现为：

一是两党在贸易政策态度上的差异。总体而言，共和党主张保护性高关税，民主党主张低进口关税。美国显著的政治地理特征是形成两党贸易政策差异的重要原因。美国农业和制造业布局相对集中，贸易构成相对稳定，各地区形成特定的经济利益集团。民主党与共和党两党主要支持势力的地区分布与经济利益集团的地区分布高度相关：党派形成初期，民主党的主要支持势力分布于南方农业地区，需要低关税支持大宗作物出口；共和党的主要支持势力则主要分布于北方工业地区，需要保护性高关税减轻外部竞争。19 世纪 60 年

² “贸易促进权”是指国会授予总统与其他贸易伙伴国谈判并签署新贸易协定的权利，国会只能批准或否决贸易协定，不能修改贸易协定内容。2018 年 6 月，美国国会同意了总统特朗普的延长贸易促进权的请求，将其期限延至 2021 年 6 月 30 日。

代南北战争结束后至大萧条爆发前，共和党占据美国政坛的优势地位，期间 16 位就任总统中有 12 位来自共和党。1928 年共和党人胡佛在大选中获胜，维持了此前形成的高关税贸易政策趋势。大萧条与高关税贸易政策导致的灾难性后果使民主党恢复政治强势，主导了二战以来美国贸易政策向互惠协定方向的转变。

二是“统一政府”进一步放大两党的贸易政策差异。众议院、参议院和白宫分立给立法过程设置了三个“否决点”。除非三者在同一政党的控制下，即形成“统一政府”，否则贸易政策很难有重大变动。两次危机期间，两党都形成了“统一政府”，在一定程度上助力共和党推动关税法案出台和民主党在次贷危机爆发初期有效抑制贸易保护主义。

三是总统个人对贸易政策的影响力不同。大萧条促进美国贸易政策制定的主动权由国会向总统转移。1934 年美国国会通过《互惠贸易协定法案》，规定总统可以在不经过参议院批准的情况下与外国政府就关税减让进行谈判并签订贸易协定，1974 年美国国会授予总统“贸易促进权”，总统个人对贸易政策的影响力不断扩大。

(二) 经济因素

一是经济全球化程度不同。从大萧条到次贷危机，世界各国经济依存度显著提高：全球贸易占 GDP 比重由 1928 年的 16.7% 上升至 2007 年的 51.6%；1980 年以来全球 FDI 年均增长率约为 5%，高于同期 GDP 年均增长率。跨国公司的全球化布局使各国产业链深度融合，美国制造业利益集团的态度由支持高关税以减少外部竞争转向支持低关税以降低生产环节成本。

二是救市手段和政策工具不同。大萧条期间可用于稳定

宏观经济的政策工具非常有限。由于货币政策和财政政策分别受金本位制度和预算平衡的制约，贸易保护政策成为大萧条时期政府救市的重要手段之一。相比之下，次贷危机时期，政府救市手段和政策工具更加丰富。货币政策方面，次贷危机爆发后，美联储采取下调联邦基金利率、与主要央行开展外汇流动性掉期、与金融机构开展资产置换等手段快速向市场注入流动性，随后在 2008 年至 2012 年实施三轮量化宽松政策；财政政策方面，美国于 2008 年和 2009 年两次出台一揽子经济刺激计划，并于 2011 年启动“先进制造业伙伴”计划，大力支持高端制造业发展。

(三) 社会因素

一是国际组织的协调作用。大萧条期间，由于各国间缺少统一的居中调停机制，全球贸易保护主义愈演愈烈。二战结束后，联合国、世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织等国际组织成立，极大促进了经贸领域的国际合作。次贷危机期间，国际组织在保障贸易正常化、维护货币体系稳定、助力世界经济复苏等方面发挥了重要的协调作用。

二是历史经验的警示作用。大萧条时期贸易保护主义造成的严重后果深刻影响了此后全球贸易政策倾向。次贷危机爆发伊始，美国社会即出现对贸易保护主义和以邻为壑政策卷土重来的担忧，其他主要经济体领导人也在 G20 峰会等场合呼吁摒弃贸易保护政策。因此，大萧条时期形成的经验教训也是造成两次危机期间贸易政策差异的一个重要因素。

三、结论与启示

两次危机期间，美国的贸易政策受政治、经济、社会等

因素影响呈现显著差异。具体而言，政治地理特征导致美国两个主要执政党的贸易政策分歧，“统一政府”在贸易政策制定过程中扩大了两党分歧的政策效果，总统在贸易政策中的权力扩张放大了美国贸易政策的不确定性。经济全球化、救市手段创新、国际组织的协调、以及大萧条时期的历史经验都不同程度抑制了次贷危机期间贸易保护主义抬头。

分析两次危机期间美国贸易政策差异形成原因，有助于预判美国贸易政策趋势。2016 年特朗普当选美国总统后，美国贸易政策一改大萧条以来形成的互惠倾向，贸易保护主义再次占据上风。当前，全球经济尚未完全摆脱次贷危机的负面影响，新冠肺炎疫情冲击又使各国经济发展陷入停滞甚至衰退，再一次形成与两次危机相似的局面。结合前文的比较分析，可得出以下关于美国贸易政策的基本判断：

一是政治因素仍是影响美国贸易政策的关键因素。特朗普上台后，两党贸易政策分歧加大，共和党推崇以贸易战的方式推动双边贸易协议签订，民主党则主张通过签订区域贸易协定以扩大美国出口市场。2020 年美国总统大选结果将奠定美国贸易政策总基调，总统的贸易促进权将在签订双边/多边贸易协定中发挥重要作用。

二是经济因素对贸易保护主义的抑制作用正在削弱。一方面，疫情影响下，美国政府和跨国企业将重新审视美国本土产业链重构问题，进一步助长逆全球化趋势。另一方面，长期来看，美国“无限量”量化宽松政策将刺激财政赤字和债务水平持续上扬，进一步压缩宏观调控政策空间，救市工具失灵可能导致贸易保护政策重启。

三是国际社会愈发难以约束美国在贸易领域的单边主义。一方面，美国蓄意破坏世贸组织的上诉机制，曾连续 29

次否决启动世贸组织上诉机构新法官遴选程序，大幅缩减上诉机构 2020 年预算，最终导致世贸组织上诉机构于 2019 年 12 月停摆。另一方面，2018 年以来美国单方面挑起与中国、加拿大、韩国、印度、比利时、土耳其等国家的贸易争端，对手国的反制措施对美国贸易政策影响甚微。

（执笔：蒋晓婉）