

美国经济发展道路的选择及其启示

张进铭

摘要: 美国联邦政府成立以后, 围绕着美国选择一条什么样的经济发展道路, 财政部长汉密尔顿和国务卿杰斐逊进行了激烈的争论: 汉密尔顿主张“工商立国”, 而杰斐逊则坚持“农业立国”。最终, 美国选择了汉密尔顿主张的工业化发展道路, 并迅速成为世界第一境界强国。它给我们提供的启示是, 经济发展道路的选择对于一个国家的长期经济发展是至关重要的。

关键词: 工商立国; 农业立国; 经济发展道路; 选择

中图分类号: F061.3 **文献标识码:** A

美国联邦政府成立以后, 为美国选择一条什么样的发展道路成为当时它所面临的最紧迫的任务。对此, 财政部长汉密尔顿和国务卿杰斐逊有着截然不同的主张: 汉密尔顿主张“工商立国”, 而杰斐逊则坚持“农业立国”。他们为此进行了激烈的争论。

一、汉密尔顿和杰斐逊的经济发展思想

(一) 汉密尔顿的经济发展思想

18 世纪的北美仍然是带有深深殖民烙印的农业社会, 因而维护国家独立和发展经济就成为美国独立后所面临的紧迫问题。对此, 汉密尔顿主张美国应该发展商业和制造业, 迅速改变农业国的地位, 成为能与欧洲各国相抗衡的工业强国。早在 1775 年, 他就曾指出, 北美各地自然地理状况相差很大, 资源丰富, 只要各地建立商业联系, 互通有无, 北美就完全可以兴办自己的制造业, 而“制造业一旦建立起来, 并在我们中间生根, 就会给美国伟大、光荣的未来开辟道路, 并能对付任何暴君的干涉。” 1782 年, 汉密尔顿在《大陆人》第 5 号文章中指出, 自中世纪后期, 鼓励商业和兴办制造业就逐渐成为各国竞相采用的政策。“英国自伊丽莎白时代开始, 制造业便得到国家的鼓励, 商业势力开始向全球扩展。法国在路易十四统治时期, 工商业也取得了长足的进步。西班牙和葡萄牙更是捷足先登, 在世界各地抢占了大量的商业据点; 连俄国和土耳其这些地处东方的国家也致力于商业和增加制造业的产量” (Henry Lodge ed., 1971: vol1,157、271)。1789 年 10 月, 就任联邦政府财政部长不久, 汉密尔顿在与英国密使乔治·贝克威尔的谈话中说: “美国是个新兴国家, 但可惜生来是个农业国, 而不是一个制造业国, 这种状况对美国十分不利” (Harold Syrett, 1950a: vol5,83)。因而, 汉密尔顿认为, 联邦政府的政策就是要努力促进国内制造业和商业的发展。而且, 独立后美国的制造业已有一定的基础, 只要政府予以鼓励, 美国就会逐步成为工商业国。

汉密尔顿还敏锐地发现了使用机器的重要性。他指出, 英格兰由于“发明了纺织工场中使用机器, 国内各种织物的产量有了巨大增长。” “使用机器对于提高一国工业总产量是至关重要的, 它是一种可增加劳力的力量, 因而使用机器可以提高总的生产力” (Henry Lodge ed.,1971: vol1,89)。由此, 他进一步认识到农业国在与制造业国的经济交往中所处的不利地位。这是由于制造业使用机器的程度高于农业, 其产出就超过了农业, 故“一个需从别国购买布匹而不是靠国内制造业供应的国家会受到损失”。“因为进口制造业产品注定将纯粹农业国的财富刮走。” 因此, 从国民财富来看, “将欧洲制造业国的情况与只有种植业的国家相

比，其悬殊是惊人的” (Henry Lodge ed., 1971: vol4,90、135)。因此，美国应该迅速发展工商业，否则就不可能改变经济上的不利地位。

(二) 杰斐逊的经济发展思想

与汉密尔顿的观点截然相反，杰斐逊主张美国应以农业立国，建立一个以自由农民为主体的民主共和国，而不要走西欧各国发展工商业和建立大城市的道路。他在 1785 年 12 月写给麦迪逊的信中明确地说：“我想只要美国还有空余的土地，就要以农业作为我们的主要目标” (Julian Boyed ed.,1950: vol6,633)。

杰斐逊之所以主张农业立国，主要有三个方面的原因。

首先，他深受重农学派的影响。他广泛阅读了魁奈、杜尔哥等人的著作，并经常和重农主义学者内穆尔探讨经济问题。尽管他也读过斯密的著作，并认为《国富论》是经济学中最好的书，但他的经济观始终未能冲破重农学派的桎梏。到了晚年，他仍这样写道：“最能增加国民财富的是能诱导农民辛勤劳作的大片未垦土地，还是制造业呢？应着重考虑这一事实，农民在土地上劳动，由于土地的自然力会增加大量东西，如播种一粒小麦就会长出 20、30 甚至 50 倍的小麦；而投入制造业的劳动却不会增加新东西，几磅亚麻在他们手中只能生产出几个本尼威特的花边” (Merill Peterson ed., 1984: 1370)。这几乎就是重农学派“纯产品理论”的通俗解释。

其次，杰斐逊主张农业立国是为了保持社会公德以防止民主共和制度的蜕变。在他看来，农民具有高尚与纯真的道德，小农是民主政治的群众基础，而且农民的职业有利于社会秩序的稳定。他在《弗吉尼亚纪事》一书中写道：“在土地上劳作的人民是上帝的选民，如果上帝曾有过特选子民的话。上帝使他们的胸怀能容纳他特有的丰富和纯真的美德。只要我们尚有土地耕作，让我们千万不要希望看到我们的公民拥挤在工作台边或是摇动纺纱杆吧！虽然农业中也需要木匠、泥瓦匠和铁匠，但就普遍的加工制造业来说，还是让我们的工场仍设在欧洲吧！” (Merill Peterson ed., 1984: 290)。

最后，杰斐逊主张把美国建成农业国还与他强调美国拥有西部广大土地这一特殊自然条件有关。在他看来，欧洲由于土地有限而人口过多，因而只能发展制造业以养活过剩的人口。而美国的情况则不同，西部广大的土地可以容纳大量人口，因而完全没有必要发展制造业。

二、汉密尔顿的“工商立国”政策和杰斐逊“农业立国”政策的转变

(一) 汉密尔顿“工商立国”的经济政策

汉密尔顿就任财政部长以后，着手制定了一系列的财政经济法案，其中最重要的是关于国债、征税、银行和制造业的四个报告。

联邦政府成立之初面临的困难是财政问题。据财政部的初步统计，到 1789 年，国债总额累计已达 7712 万美元(哈罗德·福克纳，1989: 200)。如果不能解决这一问题，联邦政府不仅不可能有所作为，而且连日常开支都难以维持。1790 年 1 月 9 日，汉密尔顿向国会提交了《关于国债的报告》，即《关于公共信用的第一份报告》。其中心内容是以承诺、偿还旧国债并发行新国债来恢复业已动摇的公共信用。

由于政府的长期拖欠，当时国债的实际价值大约只相当于面值的二十分之一，而且还在随时间的推移而不断贬值。在制定偿债法案时，有人提出可按国债的现行价值偿还，这样不用筹措很多资金就可以使政府头疼的国债从此一笔勾销。汉密尔顿坚决反对这种近乎赖债的做法。在报告中，他坚持必须严格按面值偿还国债，并付给 6% 的利息。他认为，国债实际上是政府与个人之间签订的契约，政府如不按约偿债，必将使契约上的财产权利得不到保障，

而且政府就再也不能有效地举债，从而动摇整个公共信用。因此，“对于一个国家来说，建立良好的公共信用是最重要的” (Harold Syrett ed., 1950b: vol6,67)。对资金匮乏的美国来说尤其如此。因此，发行国债不仅是缓解财政困难的一种手段，而且是扩大商业信贷和资助制造业的资金来源。“国债如不过度的话，将成为国家的福利，并可成为联系联邦的有力纽带” (Segmour Harris, 1961: 149)。实际上，汉密尔顿发行国债的主张是借鉴了英国的成功经验。英国通过发行巨额国债不仅维持了庞大的军事开支，而且促进了工商业的发展，这使他想到了用同样的方法来解决美国的财政问题。对于如何偿还国债，汉密尔顿提出的办法是：建立联邦正常的税收制度，以保证政府获得稳定可靠的岁入。1790年10月13日，他向国会提交了《关于公共信用的第二份报告》，即关于建立税收制度的报告，提出对国内产品征收国产税和消费税，用以偿还债务和平衡财政收支。

18世纪末，银行在美国是刚刚出现的新生事物，汉密尔顿是这一新事物的积极倡导者和推进者。实际上，这也与他的工商立国的主张有着内在的联系。为此，他向国会提交了第三份报告即《关于建立银行的报告》，提出了建立美国银行的计划。他在该报告中指出：“在所有试图发展商业和工业的地方都要以银行信贷作为重要支持，银行业对制造业的支持更是处处可见” (Harold Syrett ed., 1950: vol7, 318)。报告认为，美国的特殊情况使建立银行显得尤为重要。美国基本上不产金银，移民带来的资金也很少，再加上对西部土地的开垦占用了大量的资金，这样就严重制约了制造业的发展。建立银行便可以弥补资金的不足，促进国内商业和制造业的发展。同时，作为加强政府财政的重要措施，银行还可以代理联邦发行债券、货币，提供能起国库作用的稳定金库。他主张美国应该仿照英格兰银行，以私有公管的方式建立国家银行。他指出：“私人给政府力量以保护其权力和利益，政府则为私人间的商业提供便利，这样，工业会因此而得到扩展，产品会成倍增加，农业和制造业会兴盛发达，从而为国家带来真正的富足和繁荣” (Harold Syrett ed., 1950: vol1, 618)。

汉密尔顿关于国债和建立银行的报告遭到南方议员的强烈反对。经过长时间的激烈辩论以后，国会最终通过了这两份报告。这样，汉密尔顿的财政金融改革计划就得以实行，并很快取得了成效。改革的直接后果是使公众对联邦政府的能力产生了信心，从而使公共信用重新建立了起来。国债法案通过后，财政部随即发行了年利率为6%的新国债用以偿还旧国债并支付利息。到1794年底，旧国债已全部偿还，同时发行了总额为6300万美元的新国债 (Curtis Nettels, 1962: 115)。新国债很快以高出面值的价格在市场上流通，使政府的财政得以重新运转。而银行法案的通过及其后美国第一银行的建立不但使政府获得了稳定的贷款来源，而且还使政府从其拥有的银行股份中得到了一笔固定的收入。从1791年到1802年，政府从银行共获得了111万美元红利，还从出卖股票中获得67.1万美元 (Curtis Nettels, 1962: 115)。尽管这笔钱数目不大，但对当时财政拮据的联邦政府却犹如雪中送炭。

总之，汉密尔顿的财政政策的实施不但使联邦政府建立了以税收、国债制度为主要内容的较为完善的财政制度，而且还以发行国债、建立银行为契机，推进了美国金融业的变革。随着证券市场及证券交易所的形成和建立以及股份公司的大量出现，美国的金融业进入了一个崭新的时代。这对于美国的长期经济发展来说有着非同一般的意义。

1791年12月，汉密尔顿向国会提交了《关于制造业的报告》。报告分为两部分：第一部分是有关制造业的理论和政策；第二部分是对当时美国制造业所作的详尽调查。报告着重论述了为什么要鼓励制造业以及怎样鼓励和支持制造业，并批驳了当时普遍存在的重视农业、轻视工商业的观点，以及农业国的制造业可以不要政府保护，任其自然便可兴盛起来的论点。在参照西欧各国政策的基础上，报告提出了11条保护制造业的措施，包括：征收保护关税，禁止原材料出口，免除制造业出口关税，对制造业发放奖金和贷款，鼓励发明和引进技术，提供便利汇兑和信贷，改进国内交通设施等等。尽管这份报告是汉密尔顿所制订的经济文件中最为重要和最为出色的，但却受到国会议员的冷遇，并被长期束之高阁。但是，

这份报告仍然产生了很大的影响，被称为“美国工业化的宪章”。报告中提出的一些措施后来也被美国政府所采纳。

（二）杰斐逊“农业立国”政策的转变

1800年，共和党在大选中获胜，杰斐逊当选为总统。杰斐逊在第一届任期的经济政策可以表述为两个基本点：建立节俭政府和鼓励农业发展。当时，建立节俭政府是针对政府的财政状况提出的。联邦党时期政府的财政支出逐年增加，尽管这一时期由于对外贸易和航海业的发展使政府的收入也有较大增长，但到1801年国债已经达到8300万美元。对此，杰斐逊深感忧虑，并认为联邦政府过于庞大就会导致腐败，从而破坏民主共和制的基础。在他的努力下，联邦政府削减机构，减少雇员，裁减军队，节约开支，使国债从1801年的8300万美元减至1813年的4520万美元(Curtis Nettels, 1962: 319)。同时，杰斐逊明确提出要采取鼓励农业的政策，并把商业比作农业的婢女。在1801年致国会的咨文中，他指出：“农业、制造业、商业和航海业这四根使我们繁荣的大支柱只有在给予私人企业以最大的自由时，才能获得最大的兴旺”(Merill Peterson ed., 1984: 290)。从本质上看，这种放任政策恰恰是鼓励农业的政策。在杰斐逊看来，政府的所有开支都将给农业增加负担，因此他主张政府尽可能地压缩一切开支，包括出资支持制造业以及修建运河、道路等基础设施。为此，1802年联邦政府取消了国产税，以后又减少了国内税，只把关税作为政府财政收入的主要来源。这种重视农业政策的一项严重后果是导致了制造业发展缓慢。由于缺少资金、技术，市场狭小，再加上面临外国制造业的强有力竞争，而关税又不足以提供有力的保护，使得新兴的制造业举步维艰。许多制造业主、技工纷纷向国会递交请愿书，要求政府采取保护国内制造业的政策。但这些要求并未引起足够的重视。另外，为了支持农业的发展，杰斐逊大力推进“西进运动”。与汉密尔顿认为美国应该向海洋发展的主张不同，杰斐逊的观点是美国应该尽力向西部扩展。在他的积极努力下，美国于1803年以1500万美元的低价从法国手中购买了路易斯安那，从而使美国的领土比独立时骤然增加了将近1倍。尽管他的本意是在西部建立起一个以农业为主的“自由帝国”，但这在客观上却为美国的工业化和长期经济发展作出了非常重要的贡献(张少华, 1996: 157-158)。

1805年，杰斐逊在连任总统时发表的就职演说中提出，在偿还完国债以后，通过修改和补充相应的宪法条文，各州政府可以在“和平时期拨款资助用于运河、道路、手工业、制造业和其他重大事项。”(Merill Peterson ed., 1984: 519)。这表明他开始改变了以往的观点，即除非发生紧急情况政府不应干预和支持经济事务。但是，使杰斐逊的思想和政策真正发生重要转折的，是1807年《禁运法案》的实施。杰斐逊原先认为，由于英国需要从美国输入粮食和原料，故禁运必将给它以沉重打击，迫使英国放弃敌视美国的政策。但出乎他意料之外的是，禁运给美国经济的打击远甚于英国：对外贸易、航海业和渔业受到严重影响，农产品价格急剧下跌，南部种植园主和西部小农蒙受重大损失，国内制造业产品供应严重不足，政府财政急剧恶化。在这种情况下，社会各界纷纷要求取消禁运。由于各方面的强大压力，《禁运法案》终于在1809年初被迫取消了。对杰斐逊和共和党来说，实行“禁运”无疑是一次重大的失策，但禁运却对美国的制造业产生了意想不到的促进作用。因为禁运使国内制造业避开了外国的有力竞争；同时，随着进口的急剧减少，制造业产品的价格迅速上涨，从而使投资制造业变得有利可图。另外，禁运还促使原来用于对外贸易和航海业的资金转而用于兴办制造业。另一方面，禁运的失败也使杰斐逊认识到单纯发展农业的弱点和兴办国内制造业的必要性。更为重要的是，禁运的失败使共和党认识到了改革的必要性。杰斐逊的继任者麦迪逊(1809—1817)在第二次对英战争即将结束之际，提出了实行保护关税、重建联邦银行、支持国内制造业、扩充海军、加强国防等措施，并得到了国会的认可。这些重大政策的转变不仅标志着共和党与联邦党在政策上的合流，更重要的是，它意味着美国明确地选择了“工商立国”的长期发展道路。

三、对我国的启示

汉密尔顿和杰斐逊关于建国道路的争论以及美国最终选择“工商立国”经济发展道路的过程可以给我们以下几点启示。

第一，政府应该为国家选择正确的发展道路。这是因为，一旦选择了某种发展道路，则这种发展方向就会在后来的发展过程中得到自我强化，也就是说，选择不同的发展道路必然导致截然不同的发展结果。这就是所谓的经济发展的“路径依赖”。就美国来说，是走汉密尔顿所主张的“工商立国”道路，还是按照杰斐逊的观点把美国建成一个农业大国，是一个决定其前途和命运的重大问题。所幸的是，美国最终作出了正确的选择——努力实现工业化，从而成功地实现了长期经济发展，并成为世界第一经济强国。否则的话，美国很可能成为一个农业大国，而不是发达的工业化国家。

第二，政府应该建立有利于国家经济发展的制度框架。制度经济学的研究表明，像经济发展一样，制度选择和制度变迁也具有“路径依赖”的特点。如前所述，汉密尔顿通过其财政政策的实施，使美国建立了以税收、国债为主要内容的比较完善的财政制度，同时金融改革极大地促进了银行、证券市场以及股份公司的发展。这就为美国市场经济的形成和长期经济发展提供了很好的制度基础。而杰斐逊尽管一直反对汉密尔顿的主张，但在成为总统以后，他还是认识到汉密尔顿所建立的财政金融制度是美国实现工业化所必须的，并实行了促进工商业发展的政策。对此，他曾说过：“在政府成立之初，曾有可能使之在正确原则基础上开始运行。然而，半为英国的半为汉密尔顿创造的契约毁灭了最初的希望。我们能够在15年内偿还他的债务，却永远摆脱不了他的财政金融制度” (Merill Peterson, 1975: 700)。

第三，在追求工业化的过程中不能忽视农业的发展。尽管杰斐逊的“农业立国”的主张带有浓厚的政治色彩和理想成份，并且也是与世界工业化的潮流相背离的，但他要建立的农业经济却并非传统的小农经济，而是以土地私有制为基础，以改进农业技术为手段，且与世界市场相联系的商品性农业。可以说，正是由于杰斐逊对农业的强调和大力支持，才使得美国在迅速成为工业强国的同时，农业也得到了快速发展。

从我国的情况来看，我们在建国初期选择的是苏联模式的计划经济的发展道路。尽管在当时特定的历史条件下，这种选择对于我国巩固社会主义制度和尽快恢复国民经济是十分必要的，而且在较长的一段时期内计划经济对于我国建立较为完整的工业体系和实现经济高速增长确实作出了重要贡献。但是，随着经济的不断发展，计划经济本身所固有的弊端也日益明显地暴露出来，因而越来越难以适应我国经济进一步发展的客观需要。在这种情况下，我国政府毅然提出了“改革开放”的基本国策，启动了具有中国特色的渐进式改革，并最终确定了由计划经济全面转向社会主义市场经济的改革方向。应该说，这是政府为我国的经济发展道路作出的一次非常正确的重大选择。当然，经济发展道路本身“路径依赖”的特点就决定了我国的经济转轨过程必然是艰难而漫长的。在这一过程中，政府的主要作用应该是通过改革以不断完善财产权利、财政金融等方面的制度，促进市场的形成并保证其有效运行。另外，在加快工业化的同时，我们一定要采取切实有效的措施解决日益严重的“三农”问题，实现城乡经济的和谐发展。

参考文献

[1]哈罗德·福克纳. 美国经济史(上卷)[M], 北京: 商务印书馆, 1989

[2]张少华. 美国早期现代化的两条道路之争[M], 北京: 北京大学出版社, 1996

[3]Curtis Nettels, 1962. *The Emergence of a National Economy 1775-1815*[M]. New York:

Holt, Rinehart and Winston.

- [4] Harold Syrett ed., 1950a. *The Papers of Alexander Hamilton*[J]. vol5., Princeton.
- [5] Harold Syrett ed., 1950b. *The Papers of Alexander Hamilton*[J].. vol6., Princeton
- [6] Henry Lodge ed., 1971. *The Works of Alexander Hamilton*[J].. vol1., New York.
- [7] Julian Boyd ed., 1950. *The Papers of Thomas Jefferson*[J]. vol8., Princeton: Princeton University Press.
- [8] Merrill Peterson, 1975. *Thomas Jefferson and the New Nation*[J].. New York: Oxford University Press.
- [9] Merrill Peterson ed., 1984. *The Writings of Thomas Jefferson*[J].. Congress Library.
- [10] Seymour Harris, 1961. *American Economic History*. [J]. New York: McGraw-Hill Book Company.