

美国独立国库制度的渊源、演变、弊害及影响

陈 明

(南通师范学院 历史系, 江苏 南通 226007)

[作者简介] 陈 明(1954-), 男, 江苏泰县人, 南通师范学院历史系副教授, 主要从事美联储史研究。

[摘 要] 《独立国库法》的确立是自由放任主义的胜利。它不仅意味着联邦政府彻底放弃了对全国货币银行体系的监督管理, 而且也意味着联邦政府与货币银行体系完全隔离。内战时期一系列立法和国民银行体系的建立最先破坏了独立国库的法律基础, 架起了政府与银行体系之间的桥梁。财政部越俎代庖只能加剧货币银行体系的动荡, 改革这一弊端成了联邦储备体系产生的重要致因之一。

[关键词] 美国; 独立国库; 自由放任主义; 财政部货币权力; 联邦储备体系

[中图分类号] K712.4 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2003)06-0690-06

美国于 1846 年建立了政府独立理财制度, 即政府财政实行自收、自存、自支, 联邦政府完全与银行体系隔离——财政收支禁止使用公众通用的银行纸币, 政府不得存款于银行, 不得向银行借款, 不得由银行代理发行债券, 等等。这就是所谓独立国库制度。但是, 这一制度在实践中却走向了它的反面, 即国库不仅逐步与银行体系建立了密切联系, 而且履行控制全国信贷和货币供给的中央银行职能。本文着力探讨独立国库形成的历史原因及其演变过程, 财政部越俎代庖的弊害, 以及这一制度对联邦储备体系形成的影响。

—

1791 年至 1811 年和 1817 年至 1833 年, 联邦国库先后由美国第一和第二银行代理, 诸如代理政府发行债券、收缴税款, 存、储财政收入和履行财政开支等。这一特殊地位使第一和第二银行掌握了大量黄金储备和各州银行发行的纸币, 因而可以通过迫使各州银行用硬币赎回纸币, 改变其准备金水平, 从而控制全国的货币和信贷供给, 履行中央银行的职能。由中央银行代理国库的最大优点是, 联邦政府既可以通过中央银行对全国货币银行体系实行监督管理, 又可以避免政府直接与各地商业银行发生联系, 以免财政收支、买卖债券等政府行为对货币市场产生不适当的影响。然而, 由于杰弗逊、杰克逊主义者反对联邦银行, 致使这一政府与经济的正常关系遭到了破坏。

反对联邦银行的力量分为两部分。一部分是农场主、种植园主。18 世纪末和 19 世纪早期的美国仍然是自给自足的农业经济占主导地位。货币在当时只是罕用的交换媒介, 而不是积累的手段。农民和种植园主有一个关于“财产”的朴素概念, 即认为只有土地、金银和直接从土地劳作中获得的财富才是“真实”的或“自然”的财产, 而纸币、银行股票、债券等是“非自然”的、或“非真实”的财产。他们认为银行家不在土地上劳动, 却占有了巨大的财富, 无非是通过投机、欺诈、滥发纸币, 窃取了农民和种植园主在

土地上辛勤劳作的果实^[1] (P.22-24)。因此,农民和种植园主主张以金银为惟一的通货,反对建立任何银行和发行银行纸币。他们是杰弗逊、杰克逊主义者中的硬币派。硬币派还信奉斯密式自由放任主义和洛克的平等权利思想。他们乐观地认为,美国开放的边疆将为普通人提供无限的经济发展的机会,只要人人享有同等的合法权利和公平的机会,消灭一切特权,都可以通过自己的勤勉努力而获得事业的成功。他们反对联邦政府扩大经济职能,认为联邦政府干预经济越多,给予富人的特权就越多;联邦政府管得越少,则“非自然”的干扰就越少,就可避免“非自然”的财富和权力的集中。他们相信,只要保持“事物的自然秩序”,社会财富就会大致平均地分配^[2] (P.58-59)。因此,硬币派认为,联邦政府特许建立主要由私人资本支撑和经营的美国第一和第二银行,并依赖它们控制全国货币和信贷供给,实质上是为私人银行谋取了不正当的官方支持,是货币利益集团与政府勾结,是私人利益对公共权力和公共利益的控制。

杰弗逊、杰克逊主义的另一翼是软币派,即新兴的小工商企业家、小银行家。他们反对联邦银行带有特殊的利益动机。新兴工商企业银行家崇尚个人奋斗,因此企求更平等的机会。他们嫉妒那些已经富有的城市工商企业银行家,蔑视和憎恨特权。他们缺少传统商人的谨慎、自律和道德,并且贪婪、善于投机、富于冒险精神、反对任何控制和管束。由于新兴小工商企业家急于投资新项目,资金短缺,要求扩张纸币供给,因而他们对联邦银行的信贷限制和稳健的货币政策不满;各州新兴的小银行家,急于从冒险投资中获利,具有本能的扩张冲动,将联邦银行对各州银行纸币发行和信贷的控制,视为拦在他们发财之道上的最大障碍。软币派认为,联邦银行之所以能够控制全国货币银行体系,主要因其代理国库的特殊地位,因而他们视这一权力为垄断特权,要求分享这一权力。他们信奉自由放任主义,反对联邦政府通过联邦银行对全国货币银行的管理。总之,联邦银行成为硬币派和软币派共同的敌人,也正是在两派力量合力作用下,第一银行和第二银行才先后于1811年和1836年被关闭^[3] (第41页)。

1832年,民主党总统杰克逊否决了第二银行展期法案后,从翌年12月3日始,财政收入不再存储于第二银行,转而由财政部在各州选择民主党人的“宠儿银行”存放财政赢余,充当政府的财政代理^[4] (P.14)。第二银行一旦失去政府财政代理的特殊地位,也就丧失了对州立银行的控制力,丧失了中央银行的职能。由于财政部选择代理国库的银行标准带有明显的党派倾向,致使许多只有极少硬币储备的银行也获得了大量政府存款。将公共资金存储于各州银行,大大助长了州银行的扩张倾向。许多州银行即以政府财政存款为基础,有恃无恐地大肆扩张贷款和贴现,超量发行银行券,大量银行贷款流向土地投机。于是出现了19世纪30年代中期的泡沫繁荣,即约瑟夫·G·鲍德温笔下的所谓“镀铜时代”。这是一个“没有资本的信贷和没有诚实的企业时代”。金银让位于“无价值的纸币”,“各州银行正用纸片发行货币,就象一架蒸汽印刷母机。申请贷款时,不需要出示什么,只要说十分急需用钱就行……价格青烟般地扶摇直上”^[5] (P.59-61)。土地投机贷款必然削弱了银行资产的流动性,过度信贷扩张必然导致通货膨胀,银行信用危机不可避免。杰克逊的指定接班人范布伦就职才两个半月,一场全国性金融恐慌就爆发了。于是公众挤提存款、挤兑硬币,全国各州银行、包括所有接受政府存款的州银行都普遍被迫停止硬币支付,甚至破产倒闭。这就是1837年的金融恐慌和萧条。

银行危机挑起了民主党和辉格党(新共和党,或称国家共和党)之间的争论。以亨利·克莱为代表的辉格党人,在强化联邦政府职能,摆脱州权思想束缚,维护健全稳定的货币银行体系等诸方面更接近于汉密尔顿主义者。面对1837年危机,他们又再次提出重建联邦银行的主张。但大部分民主党人坚决反对重建联邦银行。土地投机、通货膨胀、银行危机还导致了民主党两翼的分裂。硬币派的组织——平等权利党指责“魔鬼般的银行体系是目前麻烦的主要原因,银行滋长了过度的土地投机”。“为了人民的、公正的纠治办法是:每个劳工拒绝对其劳务支付纸币或要求银行将已经支付的纸币全部兑成硬币”,他们要求“采取措施使我国从纸币的不稳定影响下解放出来”^[6] (P.495)。民主党硬币派还要求进一步摧毁联邦政府资金存储于各州银行的制度。因为这一制度不仅是纸币扩张的重要源头,而且意味着政府给予少数银行家以优势,是“非自然的”干预,也是对平等保护精神的践踏。硬币派既不愿建立中央银

行,让中央银行代理国库,又要消灭联邦政府资金的州行存款制度,剩下的只有一条路,那就是联邦政府独立管理国库。1834年,杰克逊对纽约企业家代表说,“如果(联邦资金)州行存款制的实验失败了,我们可能制定出某种没有任何货币组织介入的征收和存储财政收入的方案”^[1](P.229)。1837年7月9日,杰克逊则更明确地表示:“现在是把政府与一切银行分开的时候了。财政收入收缴和支出只用金银铸币……”^[6](P.491)可见,民主党硬币派要取消联邦政府对私人银行的支持,要割断政府与州银行的联系,要对得益于政府存款的民主党软币派开刀。

为挫败辉格党人重建联邦银行的企图,范布伦总统必须尽可能弥合民主党两翼之间的分歧。而软币派和硬币派之间似乎惟有一点可以沟通,即两者都反对联邦政府的干预。尽管硬币派反对政府干预,是认为政府管得越多,则帮助私人、富人就越多,政府管得越少,财富权力就会大致平等地分配,而软币派反联邦政府干预是为了更自由地扩张货币和信贷供给,更自由地发财致富。无论如何,反对联邦政府干预,实行自由放任,既是联系民主党两派的纽带,也是反对联邦主义的有力武器。在此背景下,范布伦总统表示,政府的惟一职责是确立和实施一个能让每个公民“在政府仁慈保护下自由地摘取道德、勤劳和谨慎的果实”的“总的法律体系”,从而“为私人利益,为企业和竞争营造一个公正的环境”^[7](P.356)。范布伦安慰那些即将失去联邦政府公共资金存款的各州银行家们说,“指望政府帮助是十分有害的……政府不打算给予任何个人或任何阶级以特别帮助……政府干预私人追求越少越好”^[6](P.497)。1837年9月4日,范布伦总统在给国会的咨文中指出,两次大选都表明“人民”反对建立联邦银行,管理国内货币银行体系不是联邦政府的职责。他主张联邦政府彻底与银行分离;联邦政府的财政收入不应存储于任何银行,而应自行征收、保存和支出;联邦政府必须使用硬币处理一切财政收支;所有银行券都不得用于财政收支,等等^[8](P.36)。这就是范布伦所谓“独立国库体系”。1846年,《独立国库法》第二次被通过。根据该法建立的独立国库体系于1847年1月1日正式运作。

二

独立国库体系的最终确立,是自由放任主义的胜利。它不仅意味着联邦政府从此彻底放弃了对全国货币银行体系的监督管理,而且意味着联邦政府从此几乎与经济隔离。然而,在实践过程中,独立国库并未能真正“独立”。南北战争爆发后,为了筹措大量战费,除借款外别无它法。由于《独立国库法》规定财政收支必须是黄金等硬币,而大量黄金又为各银行所控制,于是,财政部长蔡斯被迫于1861年2月17日向银行申请贷款5000万。向银行借款,是违背国库与银行分离原则的第一步。后来,蔡斯又转向出售债券筹措战费,而债券发行又必须依赖银行才能完成,这是破坏国库独立的又一步。不仅如此,国会1861年的一项立法还规定将出售债券的收入暂存于购买债券的银行,这是公开从法律上否定独立国库不得存款于银行的基本原则。1862年,为筹集内战所需费用,国会不得已通过《法币法》,授权财政部发行不可兑赎硬币的政府信用货币即绿背纸币^[4](P.15)。绿背纸币的发行,又进一步破坏了独立国库的另一基本原则,即硬币支付原则。从此,财政部成了一个发行货币的银行。

而1864年《国民银行法》的确立,则进一步加强了独立国库与银行体系之间的联系。该法规定,各国民银行(即由联邦政府注册和管理的私有商业银行)发行纸币必须以政府债券为担保;除了关税收入外,其他公共资金都可存储于各国民银行,财政部长可利用各国民银行作为联邦政府的财政代理。至此,政府与银行的关系已完全与独立国库精神相背离了。联邦政府与货币银行体系之间的桥梁又构架起来了。但是,这种联邦政府与货币银行体系的联系,大大不同于第一银行和第二银行时期的政府与货币银行的关系。如前所述,第一、第二银行时期,联邦政府主要与联邦银行发生关系,联邦政府并不与各地商业银行直接发生联系,在它们之间隔了中央银行这一道樊篱。因此,联邦政府不可能对货币市场直接产生影响。但是,由于杰弗逊杰克逊主义者反对集中管理的联邦银行,《国民银行法》制定者未能恢复第一、第二银行时期的那种政府与银行体系的正常关系,而是建立了财政部与货币银行体系的直接联

系。这种直接联系实际上为日后财政部越俎代庖履行中央银行职能创造了条件。《商业与金融年鉴》于1868年写道，“财政部远非与银行隔离，在某种关键时刻可对银行产生巨大影响”，“财政部可以在任何时候通过出卖黄金取走银行法币储备，通过出卖债券，或通过减少存储在各国民银行的财政赢余来改变其准备金”^[8]（P.57-64）。

南北战争以后，财政部的货币权力非但未削弱，反而进一步加强。主要缘于两个事件。一是1875年1月4日共和党任期将满的国会通过了《恢复硬币支付法》。该法授权财政部于1879年1月1日起，以1盎司20美元的战前平价，用硬币兑赎绿背纸币等政府流通负债，这就是所谓恢复硬币支付^[10]（P.254-255）。该法还授权财政部长通过出售债券而获得硬币支付所需的黄金。因此，《恢复硬币支付法》通过建立黄金储备，使财政部成为全国的硬币储备中心，掌握了纸币与硬币的兑赎权。从此，财政部可以凭借硬币兑赎机制直接影响银行的硬币储备水平，从而控制全国的货币和信贷规模。此外，外贸所需的黄金也依赖于财政部的兑赎机制。财政部因此也掌握了黄金国际流动的控制权并从而影响汇率的水平。正如谢尔曼评价说：“《恢复硬币支付法》使整个美国的信贷和货币处于财政部长的操纵之下。”^[11]（P.267-269）

另一事件是1900年3月14日确立的《金本位法》。该法授权财政部长建立1.5亿美元的金币和金块储备，以便兑赎绿背纸币和其它政府流通负债。该法不仅进一步肯定了财政部的硬币兑赎权，而且明确规定并扩大了财政部黄金储备的限量，实质上是进一步扩大了财政部的货币职能。而当时的国际国内形势也为财政部扩大货币职能提供了可能性。1898年，欧洲对农产品和原料的大量需求，导致美国对外贸易大幅顺差，黄金大量内流，从而增加了财政部的黄金储备，扭转了财政部的硬币储备状况；而美西战争又扩大了国债发行。如此，财政部获得了影响货币银行体系的有力手段，即通过大量盈余现金、大量黄金储备和扩大的国家债务，对商业银行的准备金水平施加直接影响。因此，美西战争和《金本位法》标志着财政部管理全国货币市场的权力加强。从此，财政部对货币市场的干预已成为经常性的、司空见惯的现象。20世纪初，肖任财政部长时，独立国库的中央银行功能已充分凸现。在肖的领导下，财政部运用国库赢余，积极主动地对货币市场进行干预。肖通过提前支付债券利息，提前回购联邦政府债券，增加银行的财政存款总量和可接受财政存款的银行的数量，取消有关银行接受政府存款时必须持有一定比例的现金储备的规定等手段，增加了商业银行准备金；他还通过放宽或限制政府存款的合格担保来调节银行纸币的供给。1906年，财政部长肖竟公然越俎代庖，明确地提出独立国库应积极主动地发挥中央银行稳定货币银行体系的功能。肖在当年财政年度报告中指出，建立中央银行固然必要，但是如果给目前财政部控制货币银行体系的制度再增加一点权力，要比另外建立一个中央银行更为可取。因为，中央银行由董事会决策经营，董事会成员大多是私人股东，难免存有私心，故而难以做到全心全意为公共利益服务。而财政部履行中央银行职能则最有公共责任感，不受利润动机的驱使，能更好地为国家利益服务^[8]（P.40）。因此，肖认为，美国迫切需要而目前却没有一个控制信贷的中央组织，财政部能够也理所当然地应当去填补这一空缺。他建议，应赋予财政部长控制流通货币总量的权力。如果他有权在他认为“最适当的时机将1亿美元存入银行或从银行抽出”，美国就“不再会受到金融恐慌的威胁了”^[9]（P.115）。

肖扩大独立国库职能的某些措施最终得到了立法支持。1907年3月4日，国会通过《独立国库法》的修正案。该法不再禁止财政部把海关收入存储于各国民银行。如此，财政部可以大大增加财政存款总量和可接受政府存款的国民银行的数量，从而增强了财政部干预货币市场和稳定银行体系的力度^[12]（P.324-325）。

三

尽管独立国库承担中央银行职能，财政部长行使中央银行首脑权力的实践也确实对稳定货币银行

体系,缓解金融恐慌起过一定积极作用;尽管有集中管理比没有集中管理要好,但是由于独立国库代行使中央银行职能有它自身固有的弱点,因此,它不是一个理想的模式。

独立国库能否有效履行中央银行职能,要看是否有较大的财政赢余。如没有较大的财政赢余,甚至财政赤字,则财政部不但不能帮助银行缓解危机、稳定货币银行体系,相反要寻求银行的帮助,成为银行的负担。如 1893 年金融恐慌时,政府正面临财政赤字,财政部不得不发行债券弥补赤字。在货币市场紧缩时发行债券,只能减少流通中的货币和银行的准备金,结果加剧金融恐慌。而且,将财政赢余存入银行,固然可增加银行准备金,有助于银行扩张信贷,但财政赢余不是稳定的常量,财政收入和支出也有它自身的规律,财政收入和支出的变化并不总是与经济需要、货币市场需求相吻合。因此,依靠财政赢余来调节通货供给和银行准备金是极不稳妥的方法,它会使银行准备金、信贷货币市场随政府财政收入的多寡、政府财政收入支出的变化而不断波动。

独立国库全国共有 9 个分库,接受政府存款的国民银行到 1914 年有 1584 家。仅仅在 9 个分库,1548 家国民银行之间有效、妥善地分配公共基金就是一个十分复杂而困难的工程。财政部,尤其是财政部长一人实在难以担当中央银行调节银行准备金、紧缩和扩张货币市场的职责。况且,财政部虽然在一定程度上代表公共意志,代表普遍利益,但也有其特殊利益。政府履行中央银行职责容易产生扩张倾向,尤其是任期将满,大选在即,往往更多地关心经济发展的速度,而较少关心货币银行体系的健全稳定。此外,政府的更替,财政部长的政治背景,个人意志和观点倾向都会影响到货币银行政策的稳定和连续性。独立国库行使中央银行职能,还滋长了银行对政府的依赖性,削弱了银行自我约束、自我保护的能力。由于财政部在货币市场短缺时,总是想方设法提供援助,因而银行渐渐习惯依赖政府帮助并将政府援助银行看成是政府应尽职责。久而久之,银行就放松自我约束,忽视谨慎经营,以致自身缺乏必要的应急能力。一旦遭遇紧急情况,而财政部又不能提供援助时,很可能酿成金融恐慌。总之,独立国库行使中央银行职能,作为权宜的补救措施未尝不可,但如作为一个永久性制度选择,则弊大于利。

四

19 世纪末 20 世纪初,工商金融界和学界、政界的有识之士们掀起了一场自下而上的银行改革运动。改革者们清楚地认识到由财政部直接履行中央银行职能,不是解决货币和资本市场问题的理想方法。一位经济学家说,“财政部长通过专断性决定、命令控制银行的权力是不稳妥的”,一旦政府收入下降,或出现财政赤字,其结果轻则中断、重则摧毁这种以存放公共资金于国民银行为基础的信贷结构^[13](P.156)。休恩——洛布公司的雅各布·希夫指出,1905 年秋,当“这个国家需要货币时”,“政府存在国民银行的存款却减少了许多”,因为财政部“没有能力提供所需的货币”。如果指望财政部帮助得不到保证,那就“迫切需要一种弹性货币来维持货币和资本市场的稳定”。为此,他建议纽约商会货币委员会立即拿出一个“为建立现代银行体系的广泛和现实的计划”。于是,纽约商会于 1906 年提出一份关于建立“在政府监控下的中央银行”的报告。该中央银行“将履行某些目前财政部履行的功能”,“有权通过操纵贴现率控制危险的投机倾向和不适当的扩张”,从而取代财政部控制货币市场^[14](P.681-683)。

1914 年以前,美国曾经经历过两种中央银行模式的实践。一种是美国早期第一银行和第二银行的模式。然而,第一和第二银行被摧毁的事实说明,当时美国没有适合这种中央银行模式存在的政治土壤。显然,这种模式更为进步主义时代的政治气候所不容。另一种模式,即独立国库行使中央银行职能,虽然一定程度上体现了公共意志,但它有着自身不可克服的严重弊端,因而它是低效率、不科学的。美国历史上两种中央银行模式的实践,限定了而后中央银行制度的选择。进步主义时代的美国所面临的问题是,如何建立一个既能充分利用私人资本、私人经营管理的效率,又能体现公共意志;既能防止私人权力集中,又能防止政府集中和滥用权力的中央银行制度。1914 年联邦储备体系的建立,即是以前这两种模式为基础,既排除两种模式的弊端,又综合两种模式长处的又一次新的尝试。

[参 考 文 献]

- [1] SCHLESINGER, Arthur M, Jr. The Age of Jackson[M]. Boston: 1945.
- [2] CROLY, Herbert. The Promise of American Life[M]. New York: 1964.
- [3] 陈 明. 美国早期银行纷争及其深远影响[J]. 世界历史, 2002, (4).
- [4] BECKHART, Benjamin Haggott. Federal Reserve System[M]. The American Bankers Association, 1972.
- [5] BALDWIN, Joseph G. The Flush times of Alabama and Mississippi[M]. New York: 1957.
- [6] HAMMOND, Bray. Bank and Politics in America from the Revolution to the Civil War[M]. Princeton: 1957.
- [7] SELLERS, Charles. The Market Revolution; Jacksonian America, 1815-1846[M]. New York: 1991.
- [8] ROWE, J. Z.. The Public-private Character of United States Central Banking[M]. New Brunswick: 1965.
- [9] TAUS, Esther Rogoff. Central Banking Functions of the United States Treasury[M]. New York: 1943.
- [10] UNGER, Irwin. The Greenback Era; A Social and Political History of American Finance, 1865-1879[M]. Princeton: 1964.
- [11] NOYES, Alexander Dana. Forty Years of American Finance[M]. New York: 1909.
- [12] MEYERS, Margaret G. The New York Money Market; Origins and Development [M]. New York: 1931.
- [13] LIVINGSTON, James. Origins of the Federal Reserve System[M]. Ithaca and London: 1986.
- [14] The American Bankers Association. The Currency; Report of the Special Committee of the Chamber of Commerce of the State of New York[Z]. New York: 1906.

(责任编辑 吴友法 桂 莉)

U. S. Independent Treasury: Origin, Transformation, Defect & Influence

CHEN Ming

(History Department, Nantong Teacher's College, Nantong 226007, Jiangsu, China)

Biography: CHEN Ming (1954-), male, Associate professor, History Department, Nantong Teacher's College, majoring in history of Federal Reserve System.

Abstract: The enacting of Independent Treasury Act was the victory of the laissez-faire. It not only signified that federal government completely gave up the supervision and regulation of national money and banking system, but also meant the thorough insulation of federal government and banking system. The legislations during Civil War and the building of National Banking System first undermined the legal basis of the Independent Treasury and built the bridge between the government and the banking system. The correction of its defects became one of the leading factors of the genesis of the Federal Reserve System.

Key words: the United States; independent treasury; laissez-faire; treasury's money power; federal reserve system