

“马歇尔计划”的成功经验对 “一带一路”建设的启示

何维达,辛宇非

[摘要] 中国经济进入“新常态”,面临产业升级和产能过剩等问题,迫切需要新的开放局面。“一带一路”建设的提出,为解决这些问题提供了方向。有很多研究称之为中国版“马歇尔计划”,两者之间有差异,但在解决资本过剩和产能过剩上有共同点。“马歇尔计划”的成功经验为“一带一路”建设提供了经验借鉴,包括促进建设的政策组合、政府与市场的协调、金融支持以及共建共享利益共同体等。

[关键词] 马歇尔计划;一带一路;经验借鉴;利益共同体

[作者简介] 何维达,北京科技大学东凌经济管理学院教授,博士生导师,北京科技大学企业与产业发展研究所所长;辛宇非,通讯作者,北京科技大学东凌经济管理学院管理科学与工程专业博士研究生,北京 100083

[中图分类号] F120.4

[文献标识码] A

[文章编号] 1004-4434(2015)08-0080-05

二战前期,美国通过满足交战方的需求不断扩大产能,包括钢铁、机械等产能增加比较多,工业产能和就业主要满足出口需要。但是到二战后期,对军事用品的需求减少,再加上由于遭受战争影响,欧洲国家没有能力购买民用品。美国的产能处于过剩状态,国内市场需求有限,为保持 5500-6000 万人的就业水平,出口是解决产能过剩的唯一办法。马歇尔提出了援助欧洲的计划,1947 年 7 月正式启动,整整持续了 4 个财政年度之久。目前中国推出的“一带一路”(“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”)被很多研究者称之为中国的“马歇尔计划”。当然两者之间存在很大的差异,不能相提并论,但也有共同点,就是都存在产能过剩和资本过剩。“马歇尔计划”的成功经验可以为“一带一路”建设提供经验借鉴。

一、“马歇尔计划”实施的经过及影响

(一)“马歇尔计划”的实施过程

美国“马歇尔计划”的实施有其特殊的历史背

景。一方面,二战后欧洲各国经济遭受重创,社会矛盾空前尖锐,对整个资本主义世界构成威胁。美国政府意识到难以独善其身,提出支持西欧的复兴与联合(Diebold W Jr, 1988)^[1];另一方面,美国在二战期间几乎开动了全国的产能,若迅速降低工业产能,容易爆发危机,因而需要保持输出的平稳下滑。

“马歇尔计划”由美国经济合作署和欧洲经济合作组织联合具体实施。截至 1951 年底,美国通过捐赠、贷款、有条件补贴等形式提供了价值 124 亿美元的援助,大约相当于 1948-1951 年美国国民生产总值的 1.2%,其中以捐赠为主,占总援助额的 90%左右,这对欧洲经济的恢复起到了立竿见影的效果。欧洲的国民生产总值从 1947 年的 1196 亿美元上升到 1951 年的 1588 亿美元,增长 32.5%。西欧各国工业产量比 1938 年增加 40%,农业产量比战前提高 10%,西欧经济逐步从战时的混乱中恢复正常发展,经济自身的增长动力基本启动。英国学者亨利·佩林指出,“马歇尔计划”的目标是将欧洲国家生活水平提高到战前水平。到 1952 年底,这一目标已经超额完成。

[基金项目] 2014 年国家社科基金项目一般项目“‘丝绸之路经济带’与欧亚联盟关系研究”(14BGJ053)的阶段性研究成果

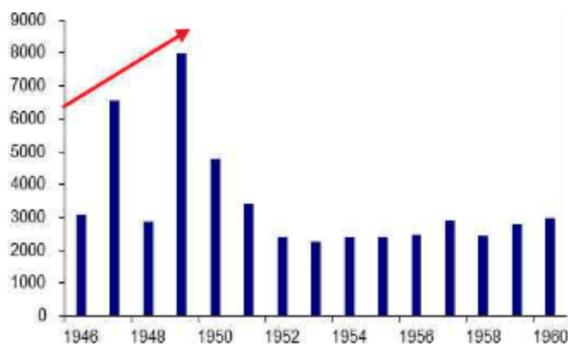


图 1 美国对外援助金额

数据来源:斯坦利·L·恩格尔曼等(2010)^{[2](P2359)}。

这些直接的经济援助和物资援助并不是“马歇尔计划”的全部内容。美国与各受援国陆续签订了关于美援的双边协定,譬如由美国监督受援国的重工业、受援国放弃工业国有化以保障美国投资的安全、实施有利于美国外汇和外贸政策、“美援”物资的50%必须由美国船只运输等。

(二)“马歇尔计划”的影响

“马歇尔计划”“有条件”的援助增加了美国的资本和商品输出,既为美国过剩的经济能力找到了出路,也使美国的经济在战后初期有了较大的增长。具体来看,二战结束后,美国经济增速跌至谷底。但在“马歇尔计划”实施后美国经济增速开始回升,1947-1960年间,GDP年均增速保持在3.4%,人均GDP从1734美元激增至3006美元,而同期美国的人口增长了69%。“马歇尔计划”实施后,美国制造业出口增速显著回升。受欧洲经济下滑拖累,美国制造业出口增速自1947年10月起增速下滑。而在“马歇尔计划”启动半年后美国出口增速触底反弹并在整个计划实施期间不断走高(Milward, 1989)^[3]。“马歇尔计划”实施期间美国对西欧市场的占有率逐年攀升,1948年为36.3%,1949年增为62.7%,1950年达到73.2%。西欧各个受援国一度成为美国过剩产品的倾销地,美国获得了逐步消化过剩产能、调整经济结构的宝贵时机,避免了因为畸形的“战时经济”在战后可能遇到的萧条,为二战后美国经济的再次腾飞摆脱了负担,清理了障碍(Kolko G, 1970)^{[4](P256-258)}。

美国产能利用率下滑被延缓。美国制造业产能利用率反弹,产能并未萎缩。以美国钢铁和汽车产业为例,其产能利用率在1948年后大幅下滑,行业总产能也出现增速大幅放缓的迹象。而在“马歇尔计划”实施一年后,这两个行业的产能利用率大幅回升并在计划实施期间维持在较高水平,行业总产能也出现加速扩张的迹象。虽然计划结束

后产能利用率再次下滑,行业总产能也不断收缩,但“马歇尔计划”的实施在一定程度上延缓了产能利用率的迅速下滑,行业总产能也并未迅速坍塌,而是台阶式下行较为平缓。

(三)“马歇尔计划”存在的不足

1.援助资金没有用于制造业发展。美国虽然提供了巨额的援助资金,表面上是为了欧洲国家的复兴,促进其经济发展,但真实目的是为了产能过剩和资本过剩背景下的产能输出。从资金的使用来看,援助资金主要用于购买美国的商品,虽然规定援助资金用在制造业投资上的比例不少于60%,但是大部分国家都是把援助资金用于购买粮食、能源等,作为政府的一般收入用于向美国采购货物。而且在援助后期,在来自美国国会的压力以及朝鲜战争爆发的双重逼迫下,美国投入了大量资金用于重建欧洲各国的军备,这一数字并逐年增长。值得一提的是烟草行业,烟草出口是希腊和土耳其的支柱产业,但是由于“马歇尔计划”,美国对欧洲的烟草出口在1948年达到4万吨,迫使两国的烟草退出国际市场。只有德国的表现较好,虽然是战败国,在援助金额上受到限制,但德国通过与美国经济合作署的合作,把受援助金额用于采煤业设备的采购,鲁尔工业区是著名的煤炭区和德国的重工业区,通过“马歇尔计划”获得的资金,鲁尔工业区得到了快速的恢复。德国从美国获得的援助资金不是无偿进行分配,而是通过贷款的方式发给私人企业,期满后偿还的资金继续贷出,这种资金的循环有利于德国经济的发展,奠定了德国重工业在全球的经济地位。

2.没有平衡满足各方需求。美国的产能过剩遇到西欧的战后困境,双方彼此之间存在互补需求,所以一拍即合。虽然美国在计划方案的设计上没有单方面贯彻自己的意志,而是选择了尊重受援国的意见,这使得计划能够最大可能地符合实际、满足需求,让有效的援助资源得到最大化的利用。但援助的目的是解决美国产能过剩的问题。“马歇尔计划”中所提供的资金绝大部分是捐款,即无偿援助,主要用于购买粮食和其他生活必需品。在“马歇尔计划”实施之初,资金的分配就是一个难题。在有限的资金规模中,各国既想获得较多的资金,也想达到自己的其他目的。比如英国希望凭借与美国的关系获得最多的资金,法国在自己获益的同时不希望德国得到收益,比利时、荷兰、卢森堡三国希望德国经济快速恢复从而带动本国经济发展。受援国首先齐聚法国巴黎,谈判援助的形式

和资金的分配,经过谈判,最终决定资金按照两个原则进行分配:第一,美国的盟友比中立国和轴心国获得更多的援助;第二,按照各国人口的比例进行分配。在这两个原则的基础上,经过美国国会的批准,到1951年,英国获得的资金最多,达32.97亿美元;其次为法国,为22.96亿美元;再次是德国14.48亿美元、意大利12.04亿美元和荷兰11.28亿美元。

二、“一带一路”建设与“马歇尔计划”的区别

(一)背景差异较大

“马歇尔计划”援助的欧洲,战前经济就比较发达,而且属于市场经济比较发达的地区,各国人力资本程度比较高,只是由于受到战争创伤,经济暂时出现困难。在“马歇尔计划”的作用下欧洲各国经济得到恢复。因此,对于“马歇尔计划”来说,只需要考虑资金的援助和分配问题,而不用考虑政治治理、法律和劳动力技能等因素,援助资金的效率也比较高。对于“一带一路”区域的国家来说,涉及的国家众多,民族多样性,政治制度和宗教信仰等差异比较大,再加上经济发展程度不一,各国对资金的需求也具有很大差异性。

(二)实施意图不同

“马歇尔计划”通过美国援助恢复欧洲经济,使之成为抗衡苏联的重要工具,同时也使美国更方便地控制和占领欧洲市场。“马歇尔计划”附加了苛刻的政治条件,欧洲所有亲苏国家都被排斥在外。即使是盟国,美国也为进入该计划的国家制定了标准和规则,受援国只能无条件接受。“马歇尔计划”充分展示了美国控制欧洲的战略意图,肩负着稳固欧洲以对抗苏联的战略使命(金玲,2015)^[5]。“一带一路”本质上是有关国家共同合作的平台,是中国提供给国际社会的公共产品,强调“共商、共建、共享”原则,倡导新型国际关系准则和21世纪地区合作模式。“一带一路”合作倡议建立在合作共赢的基础上,提倡沿线国家进行平等友好的经济往来、文化交流,实现共同发展。

(三)合作形式差异

“马歇尔计划”的参与国包括美国和英法等欧洲资本主义国家,是第一世界对第二世界的援助,社会主义国家及广大第三世界国家被排除在外。“一带一路”则以古代陆上丝绸之路和海上丝绸之路沿线国家为主,并拓展、延伸到其他国家,多为

发展中国家和新兴国家,也有发达国家。这一合作倡议有助于促进发展中国家间的经济合作和文化交流,推动各类国家实现优势互补和经济整合,开创南南合作、区域合作与洲际合作的新模式。“一带一路”战略突破了传统国际经济合作形式,既包括自贸区,也以经济走廊和经济带等形式出现,创新了国际区域经济合作发展理论。在丝绸之路经济带的沿线,有35个境外经贸合作区;在21世纪海上丝绸之路沿线,涉及42个境外经贸合作区。在“一带一路”区域中,经济走廊有中巴经济走廊、中国新加坡经济走廊、孟中印缅经济走廊、中俄蒙经济走廊、新亚欧经济走廊等,经济带以经济增长极辐射周边,超越了传统发展经济学理论。而且,“一带一路”区域内的国家大部分属于发展中国家,经济比较落后,如何在经济不发达的地区实现区域经济合作,作为南南合作的伟大构想,既是对理论界的挑战,也对实际操作提出了更高要求。对于南南国家来说,经济发展程度都不高,两者之间如何成功合作,目前尚没有完善的经验。中国通过不同发展中国家建立不同的经济合作方式,包括基础设施、产能合作和贸易往来等,再加上金融机制的合作,这些都有效地增强了发展中国家面对经济趋势放缓和金融危机的影响,扩大了发展中国家的内生增长动力。

(四)具体内容不同

“马歇尔计划”的主要内容是美国对西欧提供物质资源、货币、劳务援助和政治支持。在援助内容设置上,“马歇尔计划”主要是美国单方面对欧洲国家的资金援助,产能合作比较少。由于政治制度相同,文化具有同一性,这些方面不需要美国花费较多的资源。美国为欧洲国家提供资金购买美国的产品,并且使用美元,这些都保障美国私人投资和开发权利。其结果是美国获得大量对欧出口,美元成为西欧贸易的主要结算货币,推动建立了美国战后金融霸权。此外,“马歇尔计划”还包含削减同社会主义国家的贸易、放弃“国有化”计划等较强冷战色彩的内容。与“马歇尔计划”的单方面输出不同,“一带一路”是中国与丝路沿线国家分享优质产能、共商项目投资、共建基础设施、共享合作成果,内容包括政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通“五通”。在政策沟通上,通过协调各国经济政策,降低贸易壁垒,促进贸易的便利化和自由化,促进区域内各国经济共同增长。在道路联通上,一方面,区域内各国国内需要大规模的道路基础设施建设;另一方面,区域内各

国之间的道路要实现联通,比如中国与中亚的铁路就存在轨道宽窄的差异。因此,需要协调规则,建立起遍布“一带一路”区域内的交通运输网络,加大铁路、公路、港口和机场等方面的建设和联系,为经济一体化提供基础。在贸易畅通上,区域内各国应该根据实际情况,逐步降低贸易壁垒,减少投资壁垒,扩大区域内各国的贸易规模,构建区域的生产网络。在货币流通上,在经常项下和资本项下实现本币兑换和结算,降低流通成本,增强抵御金融风险的能力,提高本地区经济的国际竞争力。在民心相通上,区域内各国具有悠久的历史文化和长期的交往经历,应当为历史上的丝绸之路注入新的文化内涵,促进区域内国家民众的交往,降低国民之间的隔阂,在文化、教育、医疗卫生、体育等方面加强交流和合作。

(五)实施方式不同

“马歇尔计划”于1947年7月正式启动,持续了4个财政年度。在这段时期内,受援国总共接受了美国包括金融、技术、设备等各种形式的援助合计130多亿美元,相当于马歇尔演说那年美国国内生产总值的5.4%左右,占整个计划期间美国国内生产总值的1.1%。“马歇尔计划”依靠战后美国强大的经济实力,通过对西欧各国提供援助,快速实现受援国的经济重建,体现了“美国-西欧诸国”的一对多援助形式。“一带一路”是由中国发起倡议、沿线国家共同参与的伟大事业。沿线国家积极开放边境口岸,共同完善交通等基础设施建设,体现的是丝路沿线国家多对多的合作模式。“一带一路”特别强调沿线国家发展战略、规划、标准、技术的对接,旨在将中国的发展机遇变成沿线国家的发展机遇,谋求不同种族、信仰、文化背景的国家共同发展。通过设立丝路基金和亚洲基础设施投资银行,为周边国家和区域合作提供金融支持;通过中亚、中东、东南亚、南亚等多条线路从陆上和海上同时开展经济走廊、工业园区、港口建设等项目,逐步实现欧亚非互联互通的美好蓝图。基于古代丝绸之路的精神,新时期的“一带一路”更加强调平等互利。

三、马歇尔计划对“一带一路”建设的启示

中国提出的“一带一路”建设在很多方面与“马歇尔计划”存在差异,比如“马歇尔计划”的政治目的和理念等,但两者的共同点就是在产能过剩背景

下促进出口增长和就业增加。中国在促进“一带一路”建设的过程中,既要借鉴“马歇尔计划”成功的经验,也要根据当前的国际国内实践提出有效的策略。

(一)构建促进“一带一路”建设的政策组合

促进“一带一路”建设是中国扩大和深化对外开放,构建全方位开放新格局,深度融入世界经济体系的需要。作为一个发展中的大国,在经济发展和模式上取得了一定的成功,就像二战以后的美国一样,中国有义务为需要发展的国家提供援助和公共产品,构建区域内的全球价值链(孟祺,2015)^[6]。为促进区域内国家的经济发展,首先是提供资金支持,包括贷款、债务消除和关税减免等。通过金砖国家银行、亚投行、国开行等向亚洲、非洲、拉丁美洲等发展中国家宣布中国愿意向友好国家提供国家贷款,用于借款国的基础设施建设。继续提供包括无偿援助、无息贷款、优惠贷款等帮助。同时向中国交好的不发达国家提供部分商品的减免关税待遇,使相互间的贸易繁荣起来。

(二)政府和市场齐头并进

很多质疑“一带一路”建设的研究者担心会不会完全变成政府工程。目前,推动“一带一路”的主角的确是政府部门,但这并不意味着只凭中国政府一家之力在推动此事。国家主导的外援效果明显,但也有看不见的成本,中国应该考虑主要依赖企业尤其是民营企业作为行动主体,政府可以起到积极引导、因势利导、协调组织的作用,而不宜越俎代庖,以政治考量代替经济核算。另外,发布投资企业走出去指南,政府应该总结海外投资的经验和教训,发布“一带一路”投资企业走出去的指南、基本规范,个案分析,研究海外投资成功的案例,分析相关投资风险、经济风险以及汇率风险等,提高企业家、尤其是草根企业家的风险意识。

(三)促进金融服务业的支持

金融业应将目光瞄准“一带一路”国家和地区,一面深入研究其产业和产品,寻找好的投资标的和投资渠道,从而获得更高的投资收益;一面建立健全金融市场,促进金融创新,通过设计好的金融产品为“一带一路”建设融资。积极构建国际性的开发性金融机构,包括亚投行、私募基金、金砖国家开发银行等等。特别是亚投行,设立运营以后要面临的是如何建立互信包容的治理架构。吸取过去国际开发性金融机构内部协调、治理的经验教训。“一带一路”涉及多币结算,支付体系,包括信用环境、金融监管、会计准则等,都需要协调。

(四) 共商、共建和共享“利益共同体”

虽然“一带一路”的提议者是中国,但区域内这么多国家,追求自身利益时最大限度地照顾他方利益,特别是彼此的核心利益和重大关切。历史上的陆上丝绸之路和海上丝绸之路之所以能够延续几个世纪,在各国间的经贸合作中发挥重要作用,是因为沿线各国能够彼此尊重各自利益,维护和扩大核心利益,最大限度地照顾不同习俗、传统和制度,使东西方文明得到沟通交流。这是实施“一带一路”战略应该很好借鉴的历史经验。因此,共商是利益共同体建立的前提。“一带一路”战略是基于沿路各国的生存与发展需要且经过各国前期调研反复修改而制定的宏伟计划,它适合各国的发展需要。但要实现这些发展目标,必须依靠沿线国家积极地承担相应责任和义务,在资源、技术、资金、人才、产业等方面加强协作和互补,在文化、社会、制度、思想、意识等方面加强沟通和了解,在实施过程中发扬有耕耘才有收获、苦尽甘来等责任精神。“一带一路”战略不是一种单向性援助,而是一种多向性共建;不是一种对抗性结盟,而是一种合作性结伴;不是一种“例外主义”的算

计,而是一种“关系主义”的互惠;更不是一种“殖民主义”的强制,而是一种“和合主义”的联动。它是共同谋划、共同实施、共担风险后的共同分享。

[参考文献]

- [1] Diebold W Jr. The Marshall Plan in Retrospect: A Review of recent Scholarship [J]. Journal of International Affairs, 1988, (2).
- [2] 斯坦利·L·恩格尔曼, 罗伯特·E·高尔曼, 等. 剑桥美国经济史(第三卷)[M]. 蔡挺, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [3] Milward, . Was the Marshall Plan Necessary? [J]. Diplomatic History, 1989, (2).
- [4] Kolko G., The Politics of War: The World and United States Foreign Policy, 1943-1945 [M]. New York: Random House, 1970.
- [5] 金玲. “一带一路”: 中国的马歇尔计划? [J]. 国际问题研究, 2015, (1).
- [6] 孟祺. 中国国际分工地位的演变——基于贸易附加值的视角[J]. 云南财经大学学报, 2014, (6).

[责任编辑: 刘炬显]