

论1898~1935年美国在菲律宾经济政策的旧殖民性

——以国际比较视角和档案为基础的分析

陈 遥*

摘要：美国在菲律宾殖民统治时期的经济政策对菲律宾政治、经济和文化的发展有深刻影响。但从国际比较视角看，美国在菲律宾殖民统治时期的经济政策呈现出旧殖民性的特点，而不是学术界主流观点认为的新殖民主义。主要表现：失败的土地改革，保守的贸易政策，有限的工业化。

关键词：美国 菲律宾 经济政策

U.S. Economic Policy in the Philippines (1898~1935)

—— An international comparative perspective and file-based analysis

Chen Yao

Abstract : From an international comparative perspective , the U.S. colonial rule in the Philippines has shown the economic policy of old colonial nature , rather than the mainstream view of neo-colonialism in academy. The Main performances are : the failure of land reform , conservative trade policy , limited industrialization. General speaking , the U.S. economic policies have profoundly affected the development of Philippine political , economic and cultural development.

Key words : USA Philippines Economic Policy

与英、荷的殖民经济政策相比，美国的政策相对保守和落后，美国在菲律宾的经济政策严重影响了菲律宾的政治、经济、文化的发展。

从全球比较视角研究美国在菲律宾的殖民政策，可以突破“美国中心论”对美菲关系研究的束缚，更有利于认识和理解美国殖民政策的特点和本质，对分析西方殖民史、亚太国际关系史、美国外交史和菲律宾的历史发展也有一定的作用。

一、新殖民主义和学界对美国殖民政策的研究

国内外学术界一般认为，新殖民主义是二战后西方强国对政治上已独立的亚非拉前殖民地、半殖民地

国家进行间接控制和经济掠夺的政策和体系。它是相对于二战前，特别是民族解放运动潮流之前的殖民统治政策而言的，主要的特征是经济上的渗透^①。另一种观点认为，新殖民主义存在于二战之前，甚至在19世纪，英、美等国在独立后的拉美各国实施的政策就是一种新殖民主义。拉美各国在政治上独立，在经济上被英、美等国的资本所控制和剥削。以上关于新旧殖民主义的划分的主要依据是，新殖民主义统治下的国家，在政治上独立，但在经济上被控制和剥削。

* 厦门大学历史系博士研究生

^①关于新殖民主义的研究详见张顺洪等《英美新殖民主义》北京：社会科学文献出版社，2007年版，第1~27页。

中国学者对美国在菲律宾的殖民政策研究取得了较大的成果,但也存在一定的问题^①。许多学者认为美国的殖民政策是新殖民主义政策,其主要特征是经济性。王良文认为,美国在菲律宾的殖民统治政策表明美国是新殖民主义的鼻祖^②。陈衍德认为美国在菲律宾采取的是新殖民主义的政策,该政策的主要特点是经济性,即通过贸易、投资、借贷等手段使菲律宾成为美国的附庸^③,并研究了该政策与菲律宾民族主义的关系^④。但以上观点忽视了以下史实:英、美等国在独立后(19世纪20年代)的拉丁美洲各国采取的政策就是此种新殖民主义的政策。拉美各国在政治上独立,经济上依附和受控于英、美资本,美国在古巴独立后实施的也是此种新殖民主义政策;菲律宾是美国直接控制的殖民地,而拉美各国是名义上主权独立的国家。美国在菲律宾的经济政策比英荷更保守和落后。因此,认为美国在菲律宾的殖民统治是新殖民主义的发端和美国的殖民经济政策是新殖民主义都是不恰当的。

美国学者在研究此问题时,大多持美国“例外论”,认为美国的殖民政策是与众不同的、仁慈的、利他主义的^⑤。美国政府的正式文件中并没有“殖民地”这一术语,而是用“菲律宾群岛”或“海岛事务”(Insular Affairs)代替。波默罗伊则认为美国国内的反帝国主义联盟的观点是新殖民主义的,即反对把菲律宾变为殖民地,主张在菲律宾实施古巴式的政策^⑥。

本文没有采用上述关于新殖民主义政策的定义,而是把美国在菲律宾经济政策放在具体的比较的语境下进行分析。即分别把美国的殖民主义经济政策与西班牙及英、荷、法等国的政策做纵向和横向比较,加以分析。美国在菲律宾采取的土地改革强化了西班牙殖民统治时期的大地产制,殖民贸易和航运政策并不如英、荷自由,工业化成果十分有限。

二、美国在菲律宾的土地改革

土地改革被认为是经济发展的前提条件,但在土地拥有者控制的传统社会里进行土地改革是非常困难的。在20世纪初的菲律宾,土地问题是相当复杂的问题,既涉及到与原宗主国西班牙政权的关系,又牵涉到与罗马天主教会的关系,还涉及到同当地土地贵族的关系。由于菲律宾的土地所有权的复杂性和各种传统政治力量的阻挠,美国在菲律宾的土地改革是很不彻底的,也没有达到预期的目标,更没有解决农民的土地问题,从而没有为菲律宾工业化创造良好的条件。美国殖民者同菲律宾大土地所有者的合作关系决定了美国在菲律宾的土地改革的最终结果——失败。

美国占领菲律宾后,继承了曾经属于西班牙国王

的全部土地。1902年颁布的组织法对购买和转让国家的土地做了限制。个人限于16公顷,组织或公司限于1024公顷^⑦。对购买土地数量的限制的目的在于保持小土地占有者,防止土地被大规模兼并。但1908年菲律宾议会取消了购买公共土地土改的限额^⑧。这一决议反映了美国殖民当局对菲律宾土地精英的妥协。

拍卖购买教团的土地也反映了土地改革的保守性。教团的土地问题是美西战争的遗留问题。《巴黎条约》第13条规定,美国承认西班牙在古巴、菲律宾、波多黎各等地的财产权其中包括教团的土地所有权^⑨。但在菲律宾革命期间,大量的教团土地被菲律宾人实际占领并耕种,因此,教团的土地所有权同菲律宾农民的实际占有权是矛盾的。美国殖民政府为了防止和平息菲律宾人的暴力反抗,企图通过购买教团土地再卖给菲律宾人的办法来解决这一矛盾。1903年,塔夫脱与罗马教皇达成协议,殖民政府以7239000墨西哥元购买了超过400000英亩的教会土地^⑩。经过对教会土地购买,部分地解决了教会和菲律宾农民的土地矛盾,削弱了梵蒂冈在菲律宾群岛的影响力。但经过拍卖的教会土地,因为昂贵的价格大部分流落到菲律宾的土

①宋云伟:《美国对菲律宾的殖民统治及其影响》,《世界历史》2008年第3期。

②王良文:《新殖民主义的发端:二十世纪初美国对菲律宾的统治》,《美国研究》1993年第3期。

③陈衍德:《美菲贸易关系对菲律宾民族经济的影响(1898~1941年)》,《厦门大学学报》(哲社版)2003年第1期。

④陈衍德:《美国的新殖民主义与菲律宾民族主义的回应:1898~1935年》,《东南亚研究》2008年第4期。

⑤关于美国例外论的著作详见:格兰·梅:《美菲关系的历史研究》,《东南亚研究》1997年第6期,第51页;Julian Go and Anne L. Foster,《The American Colonial State in the Philippines: Global Perspectives》,Duke University Press,2003,pp.11~16。

⑥William J. Pomeroy,《American Neo-colonialism: Its Emergence in the Philippines and Asia》,New York, International Publishers,1970。

⑦The Philippine Organic Act,1902, See Section 15,16, http://philippines-archipelago.com/politics/documents/1902_philippine_organic_act.html(2009-04-13,引用)

⑧Frank Hindman Golay,《Face of Empire: United States-Philippine Relations, 1898~1946》,Ateneo De Manila University Press,1998,pp.135,137。

⑨Treaty of Peace Between the United States and Spain; December 10, 1898, Article XIII http://avalon.law.yale.edu/19th_century/sp1898.asp(2009-05-08,引用)

⑩Annual Report of the Philippine commission to the Secretary of War, Manila, P. I., December 23, 1903, From: Reports of the Philippine commission, The Civil Governor and the Heads of the Executive Departments of the Civil Government of the Philippine Islands (1900~1903) (1904), pp. 466。

地贵族手中。而殖民地官员则利用自身的职位和信息接近的便利获得群岛的农业土地和矿产开采权^①。

1902年,殖民地政府制定了土地“登记法”。土地登记制度旨在厘清土地所有权关系,但由于农民大多没有受到教育,也没有盎格鲁-撒克逊式的法律意识从而并没有保存相关的法律凭证,更无法承担土地测量所需要聘请私人测量员所需的费用。因而,这一制度的实施也有利于大土地所有者,而不利普通农民。到1910年,土地登记法庭仅颁发了3902个证书,绝大多数是大土地所有者。200万小农不能获得土地凭证,像在西西班牙的殖民统治下一样,继续耕种不属于自己的土地,他们的土地很小,也无法获得银行的信贷,但却不得不缴纳同大地主一样的土地税^②。

1903年通过的公有土地法令,实行“分配自耕农场”制度。允许每人免费获得24公顷土地。但在实施过程中,因手续、费用和信息获取等因素,使该法令的效果十分有限。从1904~1914年,在2.7万名申请者中,仅有295人得到了“自耕地”^③。

可见,美国在菲律宾的土地改革是传统式的、不彻底的、也是失败的,“它只是巩固了菲律宾的‘卡西克’(Cacique)制度而已”^④。因此,美国在菲律宾并没有进行现代意义上的资产阶级土地改革,而只是巩固了它传统的、固有的大地产权制。导致这一政策的主要原因是美国殖民者寻求同菲律宾土地精英合作的政策。1916年的《琼斯法》规定的各部部长(教育部长除外)均由菲律宾人担任,这些部长多为大土地所有者。大土地所有者掌控(受美国监控)的下议院是不会出台不利于自身利益的土地法令的。菲律宾土地改革失败的后果主要是,农民没有获得所需的土地,加剧了其贫困的状态,使得工业化所需的国内市场非常的狭窄,促使出口导向依附于美国市场的农业经济的畸形发展。

三、美国对菲律宾的贸易政策

美国关于菲律宾的贸易政策也是一种旧式的殖民贸易政策。虽然美国在19世纪末的国内生产总值跃居世界首位,但在英国政府主要实行自由贸易政策的同时,美国恰好实行高税率的保护性关税政策^⑤。与其他西方列强相比,美国关税率也远大于德法等国。从19世纪50年代开始,英国废除了殖民地贸易独占制,一直到1932年英国又重新实行保护关税政策止,英国一直实行的主要是自由放任的贸易政策。主要内容是,英国及其殖民地对所有国家的船只和货物开放,其他国家的殖民地也应对英国的船只和货物开放。同时,英属殖民地不再通过征集进口税来为当地的生产者提供保护^⑥。

“七年战争”(1756~1763年)导致了英国对马尼拉的短暂占领(1762~1764年),它对西班牙在菲律宾的经济政策产生很大的影响。菲律宾的商业第一次对西班牙以外的欧洲开放^⑦。而英国在19世纪后半期的自由贸易政策在当时产生了很大的影响,荷兰和比利时都实行了与英国类似的自由贸易政策。西班牙由于受自由思想和国家衰落的影响,也放松了对殖民地贸易的独占,马尼拉于1834年向整个国际市场敞开了大门,宿务市和其他港口随后也逐渐开放^⑧。这使菲律宾市场受到英、美等国商人的大规模的渗透。因此,在19世纪末,西班牙在菲律宾的经济政策已相对较为自由,19世纪后半期的菲律宾经济水平已有很大的改善——较高水平的人口增长率,交通网络的扩大,新商业机构的建立,……新崛起的菲律宾商业精英^⑨。

美国占领菲律宾后,逐渐建立起一套以实行保护关税为特色的“新重商主义”体系,利用特惠贸易和免税贸易的方式垄断菲律宾的市场。在《巴黎条约》签订的头10年内,由于西班牙享受同美国在菲律宾一样的贸易待遇,因此,直到1909年,美菲的关税没有进行大规模的调整。1909年8月5日,塔夫脱的共和党政府制定了“佩恩——奥尔德奇法”(Payne-Aldrich Tariff Act)。该法案关于菲律宾贸易部分规定,美国商品输入菲律宾完全免税,数量亦不受限制。菲律宾商品输入美国则区别处理。大米的税率等同于其他国家的大米,糖

① Frank Hindman Golay, *Face of Empire: United States & Philippine Relations, 1898~1946*, Ateneo De Manila University Press, 1998, pp. 135, 137.

② Onofre D. Corpuz, *An economic history of the Philippines*, University of the Philippines Press (Quezon City) 1997, pp. 278.

③④ 金应熙主编:《菲律宾史》,河南大学出版社,1990年版,第458、458页。

⑤ 1897~1909年的平均关税税率为47%,是美国历史上最高的保护性关税。详见:<http://www.britannica.com/E-Bchecked/topic/163857/Dingley-Tariff>(2009-04-18,引用)

⑥ W. H. B. Court, *A Concise Economic History of Britain*, Cambridge 1965, pp. 358. 转引自:高岱、郑家馨:《殖民主义史》,总论卷,北京大学出版社,2003年,第225页。

⑦ Stanley, Peter W. *A Nation in the Making: The Philippines and the United States, 1899~1921*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974, pp. 25.

⑧ Benedict Anderson, *Cacique Democracy and the Philippines: Origins and Dreams*, *New Left Review* 169 (May&June 1988), pp. 7.

⑨ Norman G. Owen, *Philippine Economic Development and American Policy: A Reappraisal, From: Compadre colonialism: studies on the Philippines under American rule*, Michigan papers on South and Southeast Asia, no. 3, Center for South and South-east Asian Studies, University of Michigan, 1971, pp. 106, 115.

烟在一定限额内免税输入(限额是:糖 30 万吨,雪茄 1.5 亿支)。菲律宾制成品所用外国原料的价值未超过该产品价值的 20%,亦可免税输入美国。1913 年 10 月,威尔逊的民主党政府颁布了“安德伍德——西蒙斯法”(Underwood-Simmons Tariff Bill)使美国整体关税水平降低了 10%^①,并取消了对菲律宾商品的上述限制,美菲贸易实行免税。美菲的免税贸易实际上是逐渐把菲律宾纳入美国的关税体系,或是说美菲建立了关税同盟。

从国际比较的视角看菲律宾的关税有利于认识美国的关税政策。美国在中国提出“门户开放政策”的同时,在菲律宾却利用美菲关税联盟对其他国家实施“关门”的政策。而在荷兰统治下的印尼,实行的是门户开放政策,没有实施特惠制的关税政策,“在殖民地门户开放盛行,殖民地母国的低关税政策也没有给殖民地的产品以特别的优势”^②。英国的殖民地关税政策与荷兰相似,“包括印度在内的所有的大不列颠殖民地(不包括完全独立财政政策的自治领),进口关税也体现了门户开放原则”^③。而美国在菲律宾的政策则与荷兰、英国不同。在军政府统治时期,菲律宾并没有实行歧视性的进口税,但到国会控制菲律宾关税时期,门户开放被明确废止。1909 年的菲律宾关税法规定美国商品可以免税进入菲律宾,但其他国家的商品则要被课以 20% 的关税^④。西班牙统治时期,菲律宾的商品在西班牙市场上也享受特惠待遇,1882 年,除了烟草、朗姆酒、糖、可可、巧克力和咖啡,其他菲律宾的商品进入西班牙市场均享受免税待遇。1892 年后,除糖以外的其他菲律宾商品均可免税进入西班牙市场^⑤。所以,从当时主要殖民国家的殖民地关税政策的比较角度来看,美国的关税政策比英、荷更具保护性和保守性,与西班牙和法国殖民地的关税政策类似,而与当时的贸易自由主义和门户开放政策的潮流是相违背的。因此,它不是什么新的贸易和关税政策。

在航运方面,美国的政策也是落后和保守的。这一点可以从美国关税委员会的报告中看出,该报告把殖民地国家的航运政策分为四类:^⑥1.宗主国与其殖民地及殖民地之间的贸易无歧视地对所有船只开放(如大不列颠、荷兰、比利时、德国)。2.宗主国与殖民地及殖民地之间的贸易对所有国籍的船只开放,但只有直接从原产国运输来的应税商品才享受优惠关税(法国、英属自治领和殖民地)。3.只有宗主国船只运输的货物才享受优惠关税,或享受额外的关税减让(葡萄牙)。4.不管关税规则如何,殖民地贸易局限于宗主国船只(西班牙、美国部分地区、葡萄牙和日本)。

美菲免税贸易产生了复杂的后果。首先,菲律宾的

出口农业得到飞速发展,在大部分时间内菲律宾对美国贸易处于出超地位。从而为菲律宾的经济发展创造了一定的条件。其次,这种免税贸易对菲律宾来说是不公平的,它不能实行保护国内幼稚工业的高额保护性关税^⑦。美国的关税政策并不鼓励美国人向菲律宾的加工业进行投资^⑧。使得美国资本投资菲律宾的工业是十分有限的。免税的美国工业品涌入菲律宾市场,严重阻碍了菲律宾民族工业化发展。再次,美国通过与菲律宾的免税贸易,垄断了菲律宾的市场,蚕食了其他西方国家在菲律宾的市场份额。1935 年出口美国占菲律宾总出口额约 80%,从美国进口额占菲律宾总进口额的 63.5%^⑨。使得菲律宾经济严重依赖美国市场,单一、畸形的经济结构得到加强^⑩。

特惠制的美菲免税贸易使得马尼拉丧失了西班牙统治后期的国际港口的地位。与英国在马来亚的统治相比,贸易保护主义政策的菲律宾不可能出现类似自

①尽管该法案降低了美国的整体关税水平,但在西方列强中仍相对较高。1913 年,美国对制造业的进口平均关税为 44%,俄国为 84%,德国为 13%,法国为 20%,英国为 0%。详见:Paul Bairoch ‘European Trade Policy 1815~1914’ in Peter Mathias and Sidney Pollard(eds.), The Cambridge Economic History of Europe, vol. VIII: The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies(Cambridge, 1989)pp. 139.

②③ William Smith Culbertson, The “Open Door” and Colonial Policy, The American Economic Review, Vol. 9, No. 1, Supplement, Papers and Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting of the American Economic Association (Mar., 1919) pp. 328.

④ William Smith Culbertson, American Tariff Policies from an International Point of View, Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 83, International Economics (May, 1919), pp. 151~152.

⑤ Pedro E. Abelarde, American Tariff Policy Towards the Philippines, 1898~1946, King’s Crown Press(New York), 1947 pp.10.

⑥ U.S. Tariff Commission, Colonial Tariff Policies, Washington, 1922 pp.60 转引自彼得·马赛厄斯,前引书,第 113~114 页。

⑦ 印度在 20 世纪初逐步采取了保护性的关税来发展本地工业。见彼得·马赛厄斯、悉尼·波拉德主编,王宏伟等译:《剑桥欧洲经济史》,第八卷,北京:经济科学出版社,2004 年版,第 825~826 页。

⑧ (新西兰)尼古拉斯·塔林主编,王士录等译:《剑桥东南亚史》,第二卷,云南人民出版社,第 154、115、211 页。

⑨ Annual Report of the Governor General of the Philippine Islands, 1935, Washington Government Printing Office, 1937 pp.22.

⑩ 1913 年,美国的殖民地对美国的依赖性(与宗主国贸易份额,出口为 58.5%,进口 62.7%)仅次于比利时殖民地(进出口百分比分别为:66.1%,90.4%)和日本殖民地对宗主国的依赖性(分别为:出口 75.4%,进口 75.4%),远高于英、法、德、西、葡等国殖民地对宗主国的依赖程度。详见:彼得·马赛厄斯,前引书,第 114~115 页。

由贸易政策下的新加坡自由港。而菲律宾的消费者则承受着高价购买美国商品的负担,因为如果其他国家的商品也免费进入菲律宾市场,进口商品的整体水平会大为下降。

美菲自由贸易掩盖了美国及其在菲律宾实施的关税保护主义的实质。因此,从关税和贸易政策来看,美国在菲律宾的经济政策绝不是新殖民主义的。它同西班牙在菲律宾实施的垄断性贸易没有实质性的区别,而与英国在殖民地实施的自由贸易政策相比更是一种旧式的殖民政策。

四、美国在菲律宾有限的工业化

失败的土地改革和美菲自由贸易激发的畸形繁荣的菲律宾贸易,使得“菲律宾的这一农业商业化发展模式在整个殖民时期始终没有改变过”^①,在美菲免税贸易的格局下,该模式被进一步强化,从而进一步阻碍了菲律宾的工业化。有限的工业化也主要是发生在菲律宾的农产品出口产业中。在出口导向的农产品生产中,资本家总是利用最小的固定资产的投资来获取高额的利润。而在其他工业领域则由于资金的缺乏,美国工业品的冲击和农业人口的贫困导致的国内市场的狭隘,造成菲律宾的工业化的进程十分的有限。“在整个美国统治时期,工业领域生产率的增长很小,或者没有增长”^②。在菲律宾委员会和菲律宾总督提交给美国战争部和国会的年度报告中,并没有关于工业发展的内容^③。

免税贸易严重影响了殖民政府的财政收入,1900年菲律宾的进出口总额为40422783美元,1925年增长到268610038美元,增长了6.6倍,但海关收入则只增长了2.0倍^④。“在整个美国统治时期,政府的财政收入大约占国内生产总值的7%,该比例仅略高于西班牙统治下的菲律宾”^⑤。而政府财政收入的有限,很大程度上影响了菲律宾的基础设施建设和工业化的进程。

总之,笔者认为,从保守的、失败的土地改革和畸形的对外贸易及十分有限的工业化进程来看,美国在菲律宾的经济政策不论从动机、内容,还是结果来看均不是新殖民主义的,而是旧殖民主义式的政策。美国的殖民经济政策从长远看严重阻碍了菲律宾的经济发展。

结论

美国在菲律宾失败的土地改革,滞后的工业化进程和畸形的双边贸易,与西班牙统治后期的菲律宾和法国的某些殖民经济政策并没有很大的不同,而比英、荷的殖民经济政策更为保守和落后。因此,美国的殖民经济政策是旧殖民主义式的。

保尔·克拉托斯卡在《剑桥东南亚史》一书中指出

了美国统治下的菲律宾同东南亚其他地区的统治政策的区别:“美国统治下的菲律宾与东南亚其他国家有两个重要的区别。一是美国人较早地把早日给予殖民地独立作为一项固定政策,让菲律宾人在行政管理中真正发挥实质性的作用。相应的,政府实施广泛有效的教育政策,以便让老百姓具备参与政治事务的能力和进入政府民主机构工作的能力。二是菲律宾的精英们拥有大片的土地。土地赋予他们力量的基础和来自政府之外的财富,也是支持这个国家农业出口经济的支柱”^⑥。

大地产制与菲律宾农业出口经济、美国的关税政策及菲律宾的工业化等因素是密切相关的。美国在菲律宾土地改革的失败,使大地产制成为菲律宾农业出口经济一时繁荣的基础,也成为工业化和民族经济长远发展的根本障碍^⑦及菲律宾脆弱的民主制度的根本原因。美国在菲律宾的旧式的经济政策是其政治教育和文化教育政策成功有限性的根本原因,深刻地影响了菲律宾政治、经济、社会和文化的发展。

①⑥(新西兰)尼古拉斯·塔林主编,王士录等译《剑桥东南亚史》第二卷,云南人民出版社,第154、115、211页。

②Richard Hooley, American economic policy in the Philippines, 1902~1940 Exploring a dark age in colonial statistics, Journal of Asian Economics 16(2005) pp.477、478、472、477~478.

③Annual report of the governor general of the philippine (1923~1935), Washington Government Printing Office.

④Annual Report of the Governor General of the Philippine Islands, 1925, Washington Government Printing Office, 1927 pp. 40.

⑤Richard Hooley, American economic policy in the Philippines, 1902~1940 Exploring a dark age in colonial statistics, Journal of Asian Economics 16(2005) pp.477、478、472、477~478.

⑦2008年菲律宾的人均国内生产总值(按购买力平价),在世界230个经济体中排名163位(33000美元),落后于韩国52位(26000美元),马来西亚75位(15300美元),泰国117位(8500美元),印度尼西亚158位(3900美元)。详见:<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>。