



二战期间英国对战后世界经济体系的规划

张士伟

摘要: 20 世纪 40 年代初,英国对战后世界经济体系的主要方面——金融与贸易机制进行了规划,提出国际清算同盟和国际贸易同盟方案。英国从它战后将面临的严重经济困难出发,欲在世界范围内推动重建、发展贸易,建立对英国有利的世界经济格局。其实质是在实力不济的情况下,继续维护英国在世界经济体系中的中心地位,降低或平衡美国对世界的影响。英国此举深刻影响了战后世界经济体系的面貌。

关键词: 战时英国;战后世界经济体系;国际清算同盟;国际贸易同盟

20 世纪 40 年代初,在世界反法西斯战争最为艰难的时刻,英国也正面临严重的外患——国防上必须艰苦抗争,经济发展上也面临严峻挑战。由于二战的影响,英国自工业革命以来所获得的世界霸主地位急剧动摇,国际经济地位严重下滑,不仅要面对敌国德国在金融上的挑战,还要设法应对盟国美国对自由贸易的要求。在这种情况下,英国如何保持它长久以来在世界享有的荣耀地位?对此,长期以来学术界关注较少^①。不可忽视的是,大战伊始,英国便以较快的速度开始了对战后世界经济体系的设计,在军事阵线的后方,对没有硝烟的“经济战争”进行了积极的准备与规划,建立了同美国进行谈判的基础。

一、英国规划的战后世界金融机制

战时英国对战后世界经济体系的规划首先是在金融领域。二战全面爆发以来,英国在经济上的重心是为战争筹集资金,以及在欧洲大陆对德国开展经济战,它对战后货币机制的兴趣亦是起源于对德斗争的需要。

1940 年 7 月下旬,德国推出冯克计划,宣称要在战后重建和重组德国与欧洲经济,并以此来加强德国在世界贸易中的地位^②。时任德意志帝国银行行长的冯克将时下的双边清算制度发展成以德国为主导的多边清算同盟,实行等额贸易,忽视货币,贬低黄金的作用,公开挑战伦敦的世界金融中心地位。伴随着德国的对外侵略,这个所谓的同盟也在不断扩大。

毫无疑问,德国正在建立的是一种掠夺性的经济体系,不具有和平时期实行的可能

^① 当前研究多否定或忽视战时英国在战后世界经济体系规划中的主动与积极作用,更罔论英国在这其中对自己利益的维护,简单认为英国对美国的经济要求持消极应付、退让妥协态度(典型如 L. S. Pressnell. *External Economic Policy since the War*, Vol. 1. *The Post-war Financial Settlement*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1986; Randall B. Woods. *A Changing of the Guard: Anglo-American Relations, 1941-1946*. Chapel Hill and London: University of North Carolina Press, 1990.) 国内方面,王在帮在霸权稳定论、张振江在两国霸权转换框架中对此作了论述,但对英国的主动性、对它在战后世界经济体系的规划影响中的作用强调不够(王在帮:《霸权稳定论批判——布雷顿森林体系的历史考察》,时事出版社 1994 年;张振江:《从英镑到美元:国际经济霸权的转移:1933-1945》,人民出版社 2006 年)。

^② Armand V. Dormael. *Bretton Woods, Birth of a Monetary System*. London: MacMillan Press, 1978, p. 6.

性。英国对此极为警惕,著名经济学家、英国财政部顾问凯恩斯被赋予反击的重任。英国情报部和财政部都支持由凯恩斯准备“一些权威声明以揭露德国新秩序荒谬的承诺”^①,从而在无意中揭开了英国对战后世界经济体系进行规划的序幕。12月初,在标题为“反制德国‘新秩序’建议”的文件中,凯恩斯第一次提出他对战后世界经济体系的设想:(1)与美国保持合作。与美国的合作是必需的,必须尽快争取。(2)实施积极的对外经济政策。凯恩斯预计战后英国将面临诸如缺乏黄金、负债累累等严重的经济困难,实行外汇管制而不是自由货币制度才能予以缓解。如何在平时时期达到收支平衡,这对英国非常重要^②。

这是两个对英国非常关键的问题,它关系到英国在面临严重经济困难之时,如何能够保持其世界经济中心的地位,况且英国的战后计划必须要得到美国的及时合作才能实现。考虑到美国对贸易管制的反对,这就意味着英国要在中庸、妥协的基础上规划自己的战后世界经济体系方案。

凯恩斯随后又完善了草案,概述了英国的战后目标,即要达成国内外的社会安全;剖析了德国计划的虚伪之处,即冯克为战后设计的货币体系只局限于欧洲之内,而英国则是要建立向世界各国开放其全部市场的国际汇兑体系,无论大小皆一视同仁地给予平等机会;认为战后新解放的国家将需要一个过渡期,英国将建立欧洲重建基金向各新解放的国家提供紧急信贷,以从国外购买食品和原料。认识到英帝国在海外拥有大量的食品和原料储存,他自信英国可以做到这一点,但需要美国的合作^③。

1941年4月,凯恩斯补充了方案中有关汇率的部分。他认为,如果英镑区与美国处于实物交易(即双边清算)状态,两国汇率以及债务问题就会成为次要问题。与冯克不用考虑支付的不平衡不同,凯恩斯承认必须针对短期的支付不平衡做借贷的安排^④。这种想法其后成为财政部和英格兰银行的正式信条,并受到丘吉尔的重视,成为其后清算同盟计划的一个思想来源。

如果说德国只是让英国领了个头,那么让英国持续下去的动力则是来自美国。1941年年中,凯恩斯代表英国同美国谈判《租借协定》,深刻了解了美国对自由贸易的态度,谈判最终因两国的巨大分歧而暂时中断。美国对自由贸易的执着追求使凯恩斯认识到必须设计一种方案,把美国锁进一个让所有国家都能达到国际收支平衡的体系,从而避开《租借协定》中的贸易歧视问题,同时避开对赤字国家的强迫紧缩、失业或债务压力,从而有利于英国的战后复兴。9月3日,仅仅用了5天时间,凯恩斯就完成了两篇备忘录的写作:《战后货币政策》与《关于国际货币联盟的一些建议》,其中的核心问题仍是汇率。凯恩斯认为金本位制的失败是它将调节政策的重担强加到债务国身上,造成国际收支赤字国不得不采取紧缩政策,而那些顺差国反而可以囤积盈余,从而造成货币流动无序化,由此,“我们最能确定的事情是一定要控制住资本流动”^⑤,从而保障英国战后重建经济复兴的顺利开展。这成为凯恩斯设计英国战后世界经济体系方案的重要原则。

之所以要控制资本流动主要是考虑到英国战后将要面临的严重经济困难。欲维持收支平衡,首先需要重建平衡。通过继续从那些愿意进口英国工业品的国家购买大宗食品和原材料,英国就能稳定、平衡庞大的对外贸易。但是,这同英国正在实施的帝国特惠制如出一辙,必定会遭到美国的强烈反对。凯恩斯遂从国际主义立场出发,制定国际货币同盟计划,即在约束债务国行动自由的前提下,把政策调节的功能交由债权国承担。在收支平衡之外的所有交易——逆差或顺差则统统交由一个国际清算银行去处理。各国中央银行均在这个国际银行中拥有“清算账户”,成员国的中央银行可以用本国货币进行买卖以应付亏空或盈余,盈余将存放于该国际银行中,以银行货币形式保存。银行对保持顺差的国家施以限制,允许它的货币升值不超过5%,当其在银行的账户盈余超过1/4和1/2的份额时,就要支付5%和10%的利息。超过份额的资金将在年底被没收,放入公共储备。如果所有的成员国在年底都处于完全的

① Donald Moggridge. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25. London: Macmillan Press, 1980, pp. 1~7.

② Donald Moggridge. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25, pp. 8~9.

③ Donald Moggridge. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25, pp. 10~16.

④ Donald Moggridge. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25, pp. 16~19.

⑤ 罗伯特·斯基德尔斯基:《凯恩斯传,1883~1946》,三联书店2006年,第728页。

收支平衡状态,那么,银行账户中的总和将为零。这样,国际清算银行掌握了调节各国收支平衡的权力。

国际清算银行资本由成员国认缴,每个成员国拥有的银行货币份额根据它在战前最后5年的年平均贸易量的一半来计算,是该国可以透支的数量安排,被称为指数配额。由此,国际清算银行的透支总额将达到战前国际贸易总额的一半,约为250亿美元。银行货币需用黄金换得,但不能反向相兑,凯恩斯意在让黄金和货币长期脱钩,使各国中央银行放弃黄金,而以银行货币作为最终的储备货币。如此设计是从战后英国经济现实出发,凯恩斯已经预料到战后英国必将缺乏黄金,如果黄金能与货币最终实现脱钩,则英国的战前金融地位仍能得到保障。

银行的管理由董事会负责,除主席外,由8人组成。其中,联合王国、联合王国之外的英帝国、美国和苏联将各出一名董事,剩下两名来自欧洲,一名来自拉美,还有一名待定。行长将由董事选出,他只有在董事会投票出现平局时才有投票权^①。

凯恩斯设计的这套方案非常巧妙。首先,从现实计,他避开了美国对歧视贸易的指责,将注意力单纯地指向由贸易逆差或顺差带来的收支不平衡上,然后通过国际清算银行进行纠正,将贸易问题变成了财政问题,美国将无的放矢;其次,他吸收了一战后由债务国(即英国)承担纠正收支失衡的教训,改由债权国(在战后显然是美国)来承担;再次,从长远计,他避开了战后英国的虚弱对其世界经济地位的不利影响。拟议中的银行份额以战前贸易数额计算,这样,美、英两国势必是两个份额最多的国家,他们将最多地担负银行运行所需的资本。另一方面,在银行的管理制度上,凯恩斯明显倾向于英国,在董事会中,英帝国握有2票,美国只有1票,如果算上周边国家,则英帝国与欧洲共有4票,而美国所在的西半球只有2票,就算未定的一票也占到美国一边,力量对比为4:3,英国在出资较少的同时却主导了银行的运行,这对英国显然是极为有利的方案,并有助于它在战后继续主导世界经济。

1942年1月,凯恩斯正式将最终版本命名为“国际清算同盟”,并将透支数额由260亿美元增加到400亿美元,加强了“透支”原则。作为清算同盟的一个重要特征,它确定了债务国能够自动地援引“透支”权利获取需要的通货,债权人则在重建平衡方面承担责任。尽管在某些美国观察家眼里,这有点债务国不负责任的味道,但是在凯恩斯眼中,两次大战间基本的问题就是作为债权国的美国筑起关税壁垒并放弃了对国际投资的债权国责任。除此之外,从一稿到四稿,其变化的地方只是吸收了其它的不同意见,并在关键条文上做了更好的伪装,基本的初衷没有任何变化,在使之更加具有可行性的基础上,仍是要在最大限度上维护战后英国的经济地位和利益。由此,凯恩斯计划遂成为英国财政部的正式方案。

5月1日,英国战时内阁讨论对外货币与经济政策,决定对财政部方案修订如下:要求赤字国家不能以通货紧缩政策来改善其地位,以免重返金本位制;创始会员国加上苏联,意在实现三国共同管理,因为仅有英美两国将无法实现对银行的长期管理^②。这就更加降低了黄金的地位;引进苏联也将使银行的运行更加稳固,更具合理性。而如此修订之后,“国际清算同盟”方案成为最能维护英国战后利益的设想。此前,主计大臣乔威特建议在《租借协定》第7款的要求下,同美国展开私下非正式会谈,这种会谈将不带任何承诺和表态性质(特别针对帝国特惠制)^③,试探的意味非常浓厚。

1942年5月,战时内阁批准将清算同盟方案作为与美国谈判的基础,由此正式形成英国战后世界金融机制的方案。始于对德斗争,落脚于维持其世界金融中心地位,英国采纳了完全不同于一战后做法的方案——如固守金本位制、容许美国对外经济政策孤立于对世界经济体系的考虑等,意图在美国的支持下,在战后世界经济中继续保持发言权,延续其作为世界金融中的荣耀地位。英国此举为战后贸易机制的规划打下坚实基础。

① Donald Moggridge, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25, pp. 21~40.

② WAR CABINET 55 (42), "Conclusions of a Meeting of the War Cabinet", May 1, 1942, CAB65/26, *The National Archives*, London, pp. 55~56.

③ WAR CABINET W. P. (32) 159, "Preliminary Discussions with the United States, Memorandum by the Paymaster General", April 10, 1942, CAB 66/23, p. 179.

二、英国规划的战后世界贸易机制

在对金融机制规划的基础上,英国开始了对贸易机制的规划,相对来说,贸易机制对英国的意义更为重大。与清算同盟计划源于对德斗争需要的初衷相比,英国贸易方案的形成则是出于与美国竞争的目的。无论是在大西洋会议还是针对《租借协定》第7款进行的谈判中,英国都深切感受到了美国要在战后建立一个多边自由贸易体系的决心,而这不符合英国战后重建的需要,促使它加强对战后贸易的关注,以维护自身利益。

1941年6月,英国贸易部出台关于战后重建的备忘录,强调要在开放自由贸易体系、可自由兑换的货币和外汇有限浮动等方面得到美国的支持^①。英国对战后贸易机制的规划主要在贸易大臣道尔顿的领导下进行,其一干力量都是工党成员,因此需要首先了解工党的贸易主张。自1930年代以来,工党就主张对主要工业进行国有化,并在实质控制基础上实行计划经济体制。在国际经济和财政问题上,他们要求国际计划,通过全面的关税削减,打击经济民族主义,之后再实现国际外汇体系的计划化。道尔顿在他1935年出版的《为英国实践社会主义》一书中,鼓吹在单边或多边形式下同其它国家一起减少或废除进口关税,“只有这样,我们才能抓住繁荣”。但也有不同意见,如道尔顿的秘书、后来的财政大臣盖茨克尔就认为,当内政有需要的时候,低关税集团的设想就是没有意义的。1939年以后,工党走向了在自由贸易与保护贸易之间的第三条道路,但并没有明确的政策和方针^②。

在此基础上,国际经济学家詹姆斯·米德^③系统提出了英国贸易新方案。1939年9—12月,他在日内瓦等待赴美之时,写下了《持久和平的经济基础》,宣称令人满意的战后和平协定将需要国际经济组织的存在,它包括竞争性的自由市场经济和计划经济在内,遵从该组织规则的国家将承诺进行多边自由贸易,并废弃单边外汇管理制度。从一开始,米德就提出战后和平必须引入对苏联的考虑,战后所建立的世界贸易体系必须包括苏联在内。这与战时内阁对战后世界金融机制的规划是一致的。他强调多边国际贸易机制,反对任何基于双边的易货贸易体系和特定国家间的特惠贸易体系等,这与美国国务院的目标相当一致。实际上这种看法也得到了战时内阁战后对外经济问题与英美合作官方委员会(赫斯特委员会)的认可,即美国的强大和英国衰落的现实使英国不得不接受赫尔的多边贸易观念,唯此才能顺利支撑战争和战后重建。但是,米德对于汇率问题的设想又和凯恩斯走到了一起,他认为未来的经济体要求汇率安排更加灵活。但汇率浮动带来了其本身固有的问题:贸易上的不便、不确定的投机资本流动和竞争性外汇贬值的可能性增加,为此,就要建立能发行国际货币的国际银行,来解决国家的货币问题^④。这就和凯恩斯计划联系到了一起。

受凯恩斯清算国际同盟初稿的影响,米德开始起草与清算同盟计划互补的“国际贸易同盟”,以在战后重建多边贸易、移除贸易壁垒。如同清算同盟计划是依托于财政部一样,贸易部在制订战后贸易政策的过程中居于主导地位。1942年8月初,“国际贸易同盟”草案出台,米德从战后英国所面临的困难出发——这同凯恩斯一致,认为只有英国才有兴趣清除所有的贸易限制,摆脱歧视和死板的双边交易将为多边贸易带来机会,同时,他又强调这并不与国有贸易相矛盾。在草案中,米德认为国际贸易同盟有3个要素:(1)向所有愿意履行成员义务的国家敞开大门;(2)成员国间不允许有任何特惠或歧视性贸易行为(帝国特惠可以例外);(3)废除所有针对联盟其它会员的特定贸易保护措施,最大程度削减他们为本国生产者与同盟其它成员生产者之间的竞争提供的保护。涉及到特惠的例外情况将允许“在任何程度上歧视那些尚未加入联盟的国家”,“同样也允许在一定程度上歧视公认的政治或区域国家集团”,依此,也允许“适当程度下帝国特惠制的存在”,米德甚至考虑到了英国在战后所要面临的转型期。在管理上,

① Douglas A. Irwin. *The Genesis of the GATT*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 40~41.

② Richard Toye. "The Labour Party's External Economic Policy in the 1940s", *The Historical Journal* 2000(3).

③ 詹姆斯·米德(1907~1995),1938~1940任国联经济组成员,1940~1945和1946~1947分任内阁秘书处经济科经济助理、主任,1977年获诺贝尔经济学奖,被誉为20世纪最伟大的经济学家之一。

④ Susan Howson. "James Meade", *The Economic Journal* 2000(2).

米德设想成立国际贸易委员会,并赋予它半仲裁、半司法的权力。他视争端解决机制为贸易联盟的“实质性部分”,米德在草案中仍然强调了贸易同盟与国有贸易的共存特征。他认为多边削减贸易壁垒并不意味着要回到以前的自由主义时代,也不意味着与国有贸易系统存在冲突^①。在道尔顿看来,贸易同盟将通过对战前妨碍两国贸易的障碍进行大规模清理以寻求满足美国人的自由贸易目标。

从实质上来看,贸易同盟方案一方面满足了美国对多边贸易的企求,考虑到了苏联的特殊需要;另一方面却又对英国所钟情的帝国特惠做了例外的解释,是典型的两边讨好的方案,但这样一个方案是否具有可行性?美国能够支持英国帝国特惠制的存在吗?很明显,方案还要进一步地修订。

8月,贸易部第一助理大臣盖茨克尔对米德方案进行了修改以后,得到道尔顿的赞同,后者将其以贸易部文件的形式提交内阁,得到外交大臣艾登的大力支持,但却遭到以财政大臣伍德为代表的部分内阁人士的消极对待。为此,道尔顿组织部际委员会,任命同样来自贸易部的奥弗顿为主席,以求在内阁层面形成统一的贸易方案。奥弗顿冷静而又谨慎,知识渊博而又甘于奉献,深受道尔顿赏识^②。1942年12月,奥弗顿委员会大幅充实了米德方案,致力于呼吁在战后大力发展世界贸易,委员会主张“大力清除战前阻碍贸易的举措”,使英国进出口贸易达到平衡。特别地,奥弗顿号召成立多边贸易组织以寻求:(1)大幅多边减税;(2)在3年时间内清除各式贸易限制(战后2年开始实施,在这之后统一服从国际减税机构调度);(3)禁止建立新特惠,并削减现有特惠。

不止如此,委员会还特别规定了关税削减的力度,它建议所有国家应一致同意最惠国税率以25%封顶,但各国有权保留最低10%的税率,对特惠差额削减50%,各特惠国有权保持最低5%的税率。奥弗顿报告的唯一目的即是在世界范围内最大程度地削减关税和减少其它贸易妨碍政策^③。在对特惠问题进行具体界定之后,这实际上同美国国务院的贸易主张趋向一致的,相对英国国情来说,则是与20年代贸易保护政策的决裂,工党的主张得到体现,并同《大西洋宪章》以及《租借协定》中规定的责任相一致,总体上,委员会的主张同贸易部别无二样,都支持全面减税,从而坚持了米德方案的精神。

1943年1月,英国政府开始讨论奥弗顿报告。贸易部、海外贸易部、自治领办公室、外交部和经济秘书处等部门非常欣赏这个致力于在战后实现自由贸易的计划,但财政部仍然持反对意见,凯恩斯也是其中之一。在他看来,这份报告太过自由,在自由贸易上走得太远,并不符合英国的利益。凯恩斯相信战后经济政策应该被置于维持充分就业这个最优先的目标之下,而要达到这一点,就要回到他所主张的贸易和外汇控制,尤其,他认为给减税规定一个具体的额度是非常不明智的,关于帝国特惠的削减将达到关税减让的2倍,只会导致由美国人掌握英国的命运^④。讨论的结果是报告转入赫斯特委员会,遂走向战时内阁层面。2月,他们重新起草了方案,添加了保持、规范进口权力等重要的一节,歧视也得以保留,这样,在实质上对英国战后重建最为关键的几项又回来了。从英国的现实利益出发,凯恩斯的主张得到尊重,贸易同盟向清算同盟靠拢。

贸易部仍然坚持自己的观点,1943年4月5日,道尔顿和自治领大臣艾德礼联合向内阁提交了“战后贸易政策”备忘录,在赫斯特报告基础上提出了战后贸易政策的三种观点:(1)对贸易壁垒进行总体多边削减对英国最为有利。如此英国才有希望达到充分就业和改善生活水平,实现国际收支平衡,因此,英国应该在同美国或其它联合国家的讨论中占据主动;(2)同样为国际收支平衡计,英国应该自主掌控对外贸易。在没有歧视或政治偏见的情况下,逐步地削减进口限制是合适的。英国所支持的国际贸易组织不能决定英国的贸易政策;(3)认为总体削减关税壁垒的方案不符合英国的利益。经验显示多边条约比多边协定更能带来好的结果,英国在外贸上的权力不应受到任何束缚。而且,在任何情况下主动向美国发起会谈都将是个错误,英国市场的价格是其讨价还价的有力武器,应该静待时机的

①“A Proposal for an International Commercial Union”,1st August,1942,<http://www.worldtradelaw.net/misc/GATTtexts.htm>, 2010-02-03; Douglas A. Irwin, *The Genesis of the GATT*, pp. 42~43.

②Hugh Dalton, *The Fateful Years, Memoirs, 1931-1945*, London:Frederick Muller Ltd.,1957,p. 388.

③Douglas A. Irwin, *The Genesis of the GATT*, pp. 44~45.

④Donald Moggridge, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. 25, pp. 199~200.

发展^①。

这实际上是三条不同的发展道路,分歧的焦点在于,在未来的国际贸易问题上,英国究竟是选择多边还是双边协定的形式,在对外贸易的管理上,英国是要完全还是有限自由的问题。很明显,贸易部钟情于第一条道路。3天后,战时内阁综合比较了各方案的优缺点,剖析了美国可能出现的态度、以及咨询自治领政府之后,同意贸易部对贸易壁垒进行总体多边削减的道路^②。这标志着英国战后贸易机制在内阁层面达成一致,以便于战后重建缓解经济困难的角度出发,确立在现有贸易格局基础上以多边模式削减贸易壁垒,提出与美国自由贸易诉求不同的方案。

三、英国规划的战后世界经济体系

英国在内阁层面完成对战后金融与贸易机制的规划以后,继续在大英帝国范围内寻求支持,以完成对战后世界经济体系的规划,在对美经济外交中获得更大筹码,从而更多地维护英国的战后利益。

此时,英国对战后金融、贸易的规划反而在美国之前形成具体方案,下一步行动即是同诸自治领协商。在某种程度上说,贸易是比金融更加直接的问题。1943年3月下旬,正当贸易草案还在英国政府内部讨论的时候,贸易大臣道尔顿即首开提议要征询各自治领政府的意见,并通过贸易部汇总反馈到战时内阁^③。4月初,道尔顿和艾德礼联合提交的备忘录指出,基于在《租借协定》第7款下尽快与美国进行贸易谈判的义务,英国政府应迅速征求诸自治领政府的意见。由于内容庞杂,备忘录建议在未来4周内,由自治领政府派代表到伦敦统一协商。随后所附的致各自治领政府的电报指出,第7款中规定的扩展的世界贸易必须要从多个角度出发才能实现,这就需要:(1)通过国际货币机制来重建多边支付体系;(2)防止再次发生世界范围经济大危机的行动;(3)增加国际投资的机制;(4)贸易政策上的有效措施。其中尤其强调了美国态度的重要性。电报还包括了对三条道路的详细解释与分析,其中存在的问题以及对英帝国的利弊,最后还包括了对美外交的策略问题^④。

4月21日,在举行了两次会议之后,伍德的备忘录完成,备忘录认为,在没有同自治领政府达成一致以前应避免与美国进行谈判,但考虑到美国很有可能会在英国充分征求自治领的意见之前要求会谈,因此,当前最好的办法即是一方面致电驻美大使哈里法克斯,令其探听美国口风,另一方面邀请自治领政府尽快派代表至伦敦,以利协商。备忘录强调,除非被逼无奈,否则决不能在与自治领政府充分沟通之前同美国展开会谈^⑤。第二天,战时内阁基本同意了伍德备忘录,在印度事务大臣艾默里的要求下,在要咨询的政府名单中又加上了印度政府^⑥。

随后,自治领大臣艾德礼将草案备忘录寄发各自治领。在所有自治领中,作为同英国和美国都有密切联系的国家,加拿大最为支持英国减税的方案。1943年5月,加拿大政府咨询委员会做出结论:多边贸易组织将是保障战后各国维持贸易关系的最佳方式。首先,在双边协定模式基础上,继续扩展加拿大的对外贸易非常困难;第二,毫无疑问,美国要摧毁帝国特惠制^⑦。另一方面,英帝国要想实现美国减税的目的,自身特惠做出让步也是必要的,这与英国的方案非常接近。

6月15日,联合王国同诸自治领和印度的会谈在伦敦举行。除英国和加拿大钟情于第一项的总体削减外,澳大利亚、南非和新西兰都倾向于双边谈判。英国钟情于多边选项是担心自治领单独拿帝国特惠与美国作交易,换取进入美国市场的通行证,加拿大钟情于自由贸易和低关税,认为双边谈判的方式既老旧又无效率,因而主张大胆利用多边模式换取美国的进一步减税,同时它还要求任何的帝国特惠削

① WAR CABINET, W. P. (43) 136, "Note by the President of the Board of Trade", CAB66/35, pp. 183~184.

② WAR CABINET 50 (43), "Conclusions of a Meeting of the War Cabinet", April 8, 1943, CAB 65/34, pp. 13~14.

③ WAR CABINET, W. P. (43) 127, "Post-War Reconstruction~Quarterly Survey", March 26, 1943, CAB 66/35, p. 145.

④ WAR CABINET, W. P. (43) 136, "Post-War Commercial Policy, Draft Telegram to the Dominion Governments", CAB66/35, pp. 183, 184~188.

⑤ WAR CABINET, W. P. (43) 168, "Commercial Policy, Memorandum by the Chancellor of the Exchequer", 21st April, 1943, CAB 66/36, p. 93.

⑥ WAR CABINET 58 (43), "Conclusions of a Meeting of the War Cabinet", April 22, 1943, CAB 65/34, p. 240.

⑦ Douglas A. Irwin. *The Genesis of the GATT*, p. 52.

减都要与美国全面的减税相联系。加拿大外交部副外长罗伯逊还认为此时已经到了采取基本行动减少关税的时候,减税的规模最大可以达到70%,如果此时不强调这一点,很可能又会重新回到战前的那种形势^①。作为后起的工业国,澳大利亚想在保护其新生工业和充分就业上拥有优先权。新西兰开始支持英国的建议,南非顾左右而言他,印度则不想声明放弃保护其工业的政策。经过半个月的协商,会议最终达成了妥协,总的结论是:在不牵涉本国政府的情况下,诸自治领和印度代表都倾向于由联合王国主动发起同美国非正式和试探性的会谈,在初期的会谈中,联合王国只是代表它自己的立场。在适当的时候,英帝国其它成员国也有表达它们观点的权利,会谈应该向他们敞开大门。总体上,代表们倾向于第一条发展道路,即多边减税模式^②。

1943年7月27日,战时内阁确定就多边减税模式同美国进行试探性接触并发起会谈,在致美国的信件中,英国特别提到它得到了部分在英欧洲流亡政府的支持^③。在充分的协商与准备之后,两国正式展开谈判,英国副外交大臣理查德·劳率代表团同美国就金融、贸易、投资等进行协商,以就租借协定第七款的目标达成一致,与租借协定的谈判不同,此时英国已经有了精心准备的方案,英国的战后世界经济规划走向全面实践阶段。多边减税模式是英国对战后世界经济体系规划的重大贡献,它的提出对美国单纯追求自由贸易的政策产生了影响,并逐渐得到美国的响应与认可,从而改变了战后世界经济体系的面貌,也维护了英国的利益。

英国不甘于任人摆布的命运,先于美国完成了对战后世界经济体系的规划,提出多边减税方案,欲解决其战后经济困难,并为战后重建及对外贸易的恢复提供先机。此举不仅有利于英国经济的恢复,还能保证英国在衰落的情况下延续其近代以来在世界金融中的荣耀地位。不难看出,英国的目的在于继续维护大英帝国在世界经济体系中的中心地位,降低或平衡美国对世界的影响。英国的计划与行动得到英帝国成员和部分欧洲国家的支持,其率先提出的多边减税模式对美国产生了重大影响,改变了战后世界经济体系的格局。

●作者简介:张士伟,武汉大学历史学院博士后;湖北 武汉 430072。

●基金项目:中国博士后科学基金面上项目(2011M501228);武汉大学人文社会科学70后学术支持计划

●责任编辑:桂 莉

①“The Charge in Canada (Clark) to the Secretary of State”, *July 21, FRUS, 1943, Vol. I*. Washington: GPO, 1963, pp. 1104~1105.

②WAR CABINET, W. P. (43) 334, “Commercial Policy, Note by the President of the Board of Trade”, 23rd July, 1943, CAB 66/39, p. 28.

③WAR CABINET 106 (43), “Conclusions of a Meeting of the War Cabinet”, 27th July, 1943, CAB 65/35, p. 189.