



1964年英镑危机与威尔逊政府的 对美经济政策

李世安 臧瑞杰

摘要:1964年英国发生了严重的英镑危机,刚上台的英国首相威尔逊采取了新的对美经济政策。其政策核心是贸易保护主义和国家干预汇市。但是,贸易保护主义政策违反了市场规律,未能达到遏制英镑贬值的效果,反而恶化了英国经济。由于这些政策影响了美元的稳定,迫使美国采取了帮助英镑稳定的政策。

关键词:英镑危机;威尔逊;贸易保护主义;国家干预汇市

詹姆士·哈罗德·威尔逊,曾于1964年至1970年和1974至1976年两度担任英国首相。1964年英镑发生危机,大幅度贬值,英国陷入经济恐慌之中。威尔逊临危受命,担任英国首相。为了稳定英镑,渡过危机,振兴英国经济,威尔逊上台后立即制定了新的对外经济政策,特别是制订了新的对美经济政策。威尔逊政府对美经济政策的核心,是实行贸易保护主义和国家干预汇市。由于贸易保护主义政策违反了市场规律,致使威尔逊政府的对美经济政策实施后收不到预期的效果:贸易保护主义政策导致了英国出口商品的萎缩,恶化了英国经济,使英镑进一步贬值。威尔逊政府的对美经济政策,对美国经济也造成了损害,迫使美国采取扩大向其它国家出口的政策,以及采取帮助英镑稳定的政策。这样,威尔逊政府的对美经济政策,对英国经济的发展和美国的经济政策,都产生了重大影响。

一、威尔逊上台前的英镑危机

英镑贬值一直是战后困扰英国历届政府的难题之一。由于第二次世界大战的破坏,战后英国经济凋敝、对外贸易萎缩、英镑大幅度贬值。从战后初期开始,为了稳定英镑,英国工党政府采取了国家干预汇市的办法。1964年威尔逊上台后,这一政策得到充分贯彻执行。国家干预汇市的办法,一直是战后影响英国政府对外经济政策的主要支柱之一。

在战后至1964年,英镑曾经两次贬值。第一次发生在1949年,英镑由1英镑兑换4.03美元贬值为1英镑兑换2.8美元。到20世纪60年代,长期的高汇率使得英镑问题积重难返,1964年又爆发了英镑危机,英镑对美元的比价又从1:2.8下降到1:2.4^①。

造成英镑贬值的原因很多,但战后影响英镑稳定的最重要原因是“货币缺口”问题。这个问题的产生,是因为战后英国经济处于崩溃的状态之中,其海外资产几乎丧失殆尽,而战后的生产能力非常低下。1945年英国出口贸易已减少到战前的1/3,由于战时开支,

^① T. O. Lloyd, *Empire, Welfare State, Europe: English History 1906~1992*, Oxford: Oxford University Press, 1993, p. 407.

欠下大量债务；这些债务影响了英国工业的发展。同时由于战争结束，军事工业需要转产。但是，军事工业转为民用工业需要时间，因此战后英国生产不出大量商品出口，其出口能力有限，挣不到足够的外汇（主要是美元）购买美国产品，也无力偿还战争的欠款，更无力解决英国面临的其他紧急需要。这种现象，就被称为“货币缺口”^①。

为了克服“货币缺口”，英国政府需要贷款。1945 年 8 月，英国派出著名的经济学家凯恩斯到华盛顿，寻求美国贷款，用于偿还战时实施“租借法案”时英国所欠美国的债务。

美国答应给英国 37.5 亿美元贷款，利率为 2%，以解决英国的货币短缺问题。但是，美国要求英国从 1951 年开始，分 50 次分期付款偿还英国所欠美国的所有债务。美国还要求英国政府在收到美国给英国的贷款后一年内，允许所有英镑区国家的现金交易自由兑换。至于英国所欠的巨大债务，有关各方达成协议，可先支付小部分，其余逐步偿还。到 1951 年时，英镑要实现完全自由兑换美元。这种条件，就是为加强美元的地位，而要英国取消英镑区，进而真正实现美元的一统天下。英国别无选择，只好接受这种条件。这样《英美贷款条约》于 1945 年 12 月签订。

但是，这个条约的签订只是暂时帮助英国解决了部分“货币缺口”问题，而不能满足英国偿还所有债务的需要。于是，英国只好向加拿大申请了 12.87 亿美元贷款。这两笔贷款的总数，基本满足了英国的紧急需要、偿还少部分债务，以及英国在德国占领区的需要。但是，上述两笔贷款仍然不能满足英国在整个英镑区进行英镑自由兑换的需要，更不能解决英镑区存在的其他形式的汇兑问题，于是产生了“英镑结余”问题。“英镑结余”成为影响英镑稳定的又一个重要因素。

所谓“英镑结余”问题，是指如果所有的英镑区国家都要求兑换其手中的英镑股票、债券时，英国将无钱可兑。这笔“英镑结余”的数额高达 33.55 亿美元。因此，英国向美国要求更多的贷款，以满足这方面的需要。但美国却居心叵测，不仅不给英国贷款以解决其在英镑区的需要，反而要求英国在收到美国贷款后，认真履行《英美贷款条约》中关于在英镑区实行英镑自由兑换，包括英镑股票、债券的自由兑换的条款^②。

迫于无奈，1947 年 2 月英国承兑了这笔贷款，同时，允许英镑区国家进行现金交易自由兑换。不过由于英国没有足够的美元储备，而美国所给的贷款数额又不足，因此自由兑换的结果对英国来说是灾难性的。各国纷纷用英镑兑换美元，一时出现了不仅现金交易要兑换、而且英镑区所有国家所持有的结余也要求兑换成美元的局面。英国财政部无法控制所有急需美元而要求兑换的国家。于是，这笔“英镑结余”债务，就像一把利剑插在英国经济上。

美国对英贷款问题上的条件，加剧了英国的货币危机。因此，英国怀疑美国在“反对英国殖民主义”，是要迫使英国退出英联邦及其殖民地。这样，双方因贷款问题而产生了尖锐的矛盾。

为了解决“英镑结余”债务问题，英国政府不顾美国的反对，采取了由国家干预汇市的政策，不允许英镑区各国完全自由用英镑兑换美元。英国政府采取了措施，控制外汇的交易与兑换。英国政府还规定，从 1950 年至 1958 年，英镑只可以部分兑换，到 1958 年 12 月才可以完全自由兑换美元。尽管如此，英镑在 1949 年还是发生了贬值。

英镑的贬值，使英国缺乏建设资金，影响了英国经济的发展。从 50 年代中期起，英国工业生产增长逐渐减慢，60 年代问题愈益严重。1956~1970 年，工业年平均增长率仅 2.8%，远低于日、美、法、意、联邦德国以及加拿大和澳大利亚。从 1951 年到 1972 年，先后发生了 6 次经济危机或衰退。尽管英国提出“输出或死亡”，大力推进出口，但其对外贸易的增长还是低于其他国家。1963~1968 年连续六年赤字^③。

1964 年，英镑又发生危机，英国面临 8 亿英镑的赤字，随着英国国际收支状况的不断恶化及英镑地位不断受到挑战，英国固定资产投资不振，技术设备更新落后，劳动生产率提高缓慢，经济危机和国际收

① J. A. S. Grenville. *A History of the World in the Twentieth Century*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1994, pp. 349~352.

② J. A. S. Grenville. *A History of the World in the Twentieth Century*, pp. 349~350.

③ J. A. S. Grenville. *A History of the World in the Twentieth Century*, pp. 859~862.

支危机交织,通货膨胀与失业并发,收入分配与经济效益出现矛盾。到威尔逊上台时,英国经济已经处于崩溃的边缘。为了摆脱困境,威尔逊上台后,制定了新的对美经济政策^①。

二、威尔逊政府的对美经济政策

威尔逊在担任英国首相前,曾是工党领袖和反对党影子内阁的阁员。他一贯主张贸易保护主义和反对英镑贬值的政策。早在1956年,威尔逊就以“苏黎世的地精”(gnomes of Zürich)来形容瑞士的银行家,讽刺他们企图以投机手段使英镑贬值。

1964年威尔逊上台,立即把上述思想付诸实践。针对英国经济恶化的情况,他把稳定英镑作为其政府对外政策的主要目标。为此,威尔逊政府制定了新的对外经济政策。威尔逊政府的对外经济政策内容复杂,其中包括了对进口商品增加15%的附加税,借贷30亿美元外汇,削减海外军事开支,被迫从亚非拉“殖民撤退”,停止在中东的殖民侵略活动等。但威尔逊政府的对外经济政策核心,是对美经济政策。而其对美经济政策的主要内容之一,是实行贸易保护政策,迫使美元贬值,恢复英镑的信用。这些内容是由威尔逊政府的财政大臣詹姆斯·卡拉汉提出的,具体来说集中在两点上:第一,在进出口贸易方面,实行贸易保护主义。第二,在货币金融政策方面,实行国家干预汇市、不允许自由兑换、坚持英镑不贬值的政策。威尔逊采纳了卡拉汉的建议。

对美经济政策确立后,威尔逊政府在进口管理方面采取了限制美国商品进口的政策。在这一时期,从美国进口的材料价格猛增,贸易额下降。到1964年10月,威尔逊政府又对大多数从美国来的进口制成品及半制成品,课征15%的临时附加税(1966年取消),并把银行的贴现率提高到7%^②。在出口管理方面,威尔逊政府奉行鼓励出口的政策,除商定各种双边及多边国际协定,为本国商品消除贸易壁垒的阻力外,还设立专门的贸易机构,提供资金、技术援助,帮助出口商打开国外市场。

在货币金融政策方面,威尔逊政府实施了由国家干预、禁止英镑自由兑换美元的政策。当然威尔逊做出这种决定还有其他考虑,例如为了回应公众对工党政府的指责。当时英国舆论指责战后初期执政的工党政府,说那一届工党政府应对1949年的英镑贬值负责。威尔逊政府不想让工党再次被贴上“贬值政府”的标牌,因此十分卖力地坚持不让英镑贬值的政策。同时,威尔逊政府关于不让英镑贬值的决定,也有出于保护英国国际荣誉的考虑^③。

但是,威尔逊政府的对美经济政策是失败的。威尔逊政府的这一政策实施后并没有收到预期的效果,究其原因主要是英国的对美贸易保护政策违反了市场经济发展的规律。威尔逊政府对美国实行的贸易保护主义政策,只是某种程度上缓解了英国的经济情况,并没有使英国经济情况发生根本转变。60年代西欧各国中,只有英国的国际贸易地位明显下降了。1960年,英国还占世界出口总额的8.1%,1970年已降为6.3%^④。而研究表明,在英国的对外贸易中,美国占了最大比重。英国出口贸易的下降,在很大程度上是对美贸易的下降。这充分说明,英国实行的对美国的贸易保护政策伤害了英国的经济,影响了英国经济的发展。

威尔逊政府实行的贸易保护政策,无助于英镑地位的巩固。相反,英镑继续贬值。英镑贬值后,处于英镑集团的国家,将英镑兑换成其他货币,英镑的贬值使世界各国人民对英镑失去了信心,给投机分子创造了“机会”。

同时,其它因素也使英镑不断贬值。1967年,威尔逊政府为了应付英镑危机,采取了抑制需求的做法,工资增长停滞而事业人口增加,市场不断萎缩。在这种情况下,1967年夏,英国发生了全国海员大罢工。全国海员的大罢工使英国的出口急剧减少,使英镑比值下降,出现了挤兑风潮。接着在1967年6月发生了第二次阿以战争,引起石油危机。这不可避免地冲击了英国的对外贸易,加重了英镑的危机。

① J. A. S. Grenville, *A History of the World in the Twentieth Century*, p. 859.

② W. N. 梅德利科特:《英国现代史》,商务印书馆1990年,第639页。

③ T. O. Lloyd, *Empire, Welfare State, Europe, English History 1906~1992*, p. 407; 阎照祥:《英国史》,人民出版社2003年,第386页。

④ 王绳祖:《国际关系史》第九卷,世界知识出版社1996年,第17页。

1967 年 11 月 18 日,英国政府被迫宣布英镑贬值 14.3%,英镑对美元的比价从 1:2.8 下降到 1:2.4^①。这种做法使得更大的英镑危机不可避免:投机者开始在世界主要金融市场大量抛售英镑,并且迫使英国财政部提供数百万的储备金来维持英镑的价格。这样,英镑作为世界第二储备货币的地位受到了挑战。这次英镑贬值给英国带来的后果非常严重,英国经济直到 1969 年才有好转。

但对威尔逊的对美经济政策,应该一分为二地来看:对美贸易保护政策是错误的,而国家干预汇市是必要的。威尔逊政府控制汇市的做法,捍卫了英国的主权,这是无可非议的。美国对英国干预汇市的做法虽然不满,但却无可奈何。最后美国还不得不帮助英国稳定英镑。因为英镑贬值不仅对英国经济造成影响,而且也影响到美国经济的发展,并损害整个世界经济的发展。

对美国来说,英国实行的对美贸易保护的经济政策只是在一定时期、一定程度上影响到了美国经济的发展。因为虽然英国采取了限制进口美国商品的贸易政策,但美国的对外贸易并没有因为英国的贸易保护政策而受到影响。美国这个时期加大了对发展中国家的出口,弥补了英国限制进口美国货物造成的影响。但英镑的不稳定却影响了美国经济的发展,特别是冲击了美元,影响了美元的稳定。而美元的贬值反过来又使英镑进一步动荡。这种两败俱伤的情况,是由布雷顿森林体系本身所决定的。

战后形成的布雷顿森林体系以“双挂钩”为特征,即由美元和黄金挂钩,其他国家货币和美元挂钩。通过“双挂钩”,美元就成了各国的主要储备货币。然而要维持美元的国际货币地位,必须要保持美元的稳定。但这是做不到的,因为布雷顿森林体系存在一个悖论,即“特里芬难题”。

所谓“特里芬难题”,是由美国耶鲁大学教授罗伯特·特里芬在 1960 年出版的《黄金与美元危机》一书中提出来的。罗伯特·特里芬是著名的国际经济与金融专家。他很早就看出了布雷顿森林体系存在的一些问题,提议改革国际货币基金组织,从而挽救布雷顿森林体系。

特里芬教授认为:“由于美元与黄金挂钩,而其他国家的货币又与美元挂钩,美元因此而取得了国际核心货币的地位。于是各国为了发展国际贸易,就要求必须用美元作为结算手段与货币储备。这样做,就会导致流出美国的美元,在海外不断沉积。这样,对美国来说,就会发生长期贸易逆差。而美元作为国际核心货币的前提,是必须保持美国币值稳定与坚挺,这就又要求美国必须是一个长期贸易顺差国。这两个要求互相矛盾,因此是一个悖论。”^②

到 60 年代初时,这种情况就无情地表现出来,1963 年出现美元危机,一些国家大量抛售美元,挤兑黄金,使伦敦黄金市场价格猛涨到 1 盎司 41 美元,远远超过布雷顿森林会议规定的 1 盎司 35 美元的官价。

在布雷顿森林体系下,美元成为世界储备货币。但是,英镑在英镑区仍然保持了储备货币的地位。由于世界经济是一个整体,英镑的稳定,有利于美元的坚挺;英镑的动荡,则影响到美元的稳定,给美国经济发展带来巨大的困难。美国对此有深刻的体会。

布雷顿森林体系的政策运转,需要英镑的稳定。这不仅因为英国在国际货币基金组织中的份额仅次于美国,对世界经济的发展作用是巨大的。而且,当时美国的对外贸易虽然已经占世界贸易总值的 36.2%,但英国及英联邦的对外贸易却仍占世界贸易的 40%。英镑区的经济活动在世界经济中占有重要地位,英镑仍然是资本主义世界的一种重要力量,所以英镑是否坚挺会直接影响到美元坚挺。随着英国经济的恶化,英镑继续疲软,这种情况就会影响到美元的坚挺。

英镑的贬值对美元造成了一定程度上的冲击,迫使美国采取相应对策,去帮助英国稳定英镑。美国帮助英国稳定英镑,就是在进行稳定美元的工作。1964 年英镑贬值后,美国官员福勒立即表示,美国正在起草一项应急计划以确保英镑问题不对美元产生大的不利影响,而且,将采取行动解决英镑贬值对美国所带来的影响^③。

从 1964 年开始,美国财政部和联邦储备委员会对英镑进行了单边及多边援助,到 1966 年 7 月,美国已将 17 亿美元置于英国的控制之下,到 1966 年 9 月,英国的交换能力被提高到 13.5 亿,1966 年前

①张 颖:《从“特殊关系”走向“自然关系”:20 世纪 60 年代美国对英国政策研究》,黑龙江人民出版社 2006 年,第 68 页。

②罗伯特·特里芬:《黄金与美元危机——自由兑换的未来》,商务印书馆 1997 年,第 1 页。

③张 颖:《从“特殊关系”走向“自然关系”:20 世纪 60 年代美国对英国政策研究》,第 60 页。

5个月中,英国总出口增加9%,其中对美国出口增加23%^①。

但是,由于英国仍然对美国实行贸易保护政策,双方贸易额下降。美国帮助英国稳定英镑的做法,没有使英镑稳定下来,也没有遏止住美元的危机。到1968年3月,在伦敦、巴黎和苏黎世黄金市场上,爆发了规模空前的抛售美元、抢购黄金的第二次美元危机。美国的黄金储备在这次危机爆发的短短半个月里就流失了14亿美元。巴黎黄金市场的价格一度涨到44美元1盎司。3月16日,美国终于停止了在自由市场上按照35美元1盎司的官价出售黄金,而是听任市场金价自由波动。但为了维护布雷顿森林体系,在国家与国家之间仍然按照官价进行买卖,实行所谓的“黄金双价制”。这不仅表明美元实际上已经变相贬值,而且还使美元的兑换性严重下降。

1968年1月,美国总统约翰逊在概述处理国际收支问题的行动计划的声明中指出,英镑贬值引起了国际货币体系的不确定性和动荡,“它制约了国际货币体系,大大加大了国际收支逆差和1967年最后一个季度的黄金出售。”^②

1968年2月,约翰逊在给国会的国情咨文中再度强调:“美国的国际收支赤字—自从1957年以来的慢性病—在几年的大大改善以后在1967年恶化了,这种恶化反映了11月英镑贬值带来的恐惧和不确定性。”^③在这里,他明确指出了英镑贬值对美元造成的不利影响。

威尔逊的对美经济政策冲击了美元,给美国经济带来了不利的影响。而美元的贬值又使英镑进一步贬值,形成了恶性循环,使威尔逊政府面临严重的经济问题。严重的经济问题加上国内失业、罢工等社会问题和北爱尔兰问题,1970年6月威尔逊在竞选中败北,保守党领袖爱德华·希思组成新政府。

希思担任英国首相后,开始抛弃了国家干预经济的做法,依靠市场来发展英国经济。1973年,由于中东战争引起的“石油危机”使世界石油价格上涨,英国经济更是雪上加霜。希思政府别无良策,只好恢复了国家干预经济的做法。在稳定英镑的政策上,希思政府没有对威尔逊政府的政策进行大的变动。威尔逊政府制订的对美经济政策仍然在一定程度上得以贯彻执行。

希思政府的国家干预经济的做法太过分,甚至超过了威尔逊政府。他恢复对价格与工资的严格控制,引起了人民的不满。1974年2月英国爆发了煤矿工人大罢工,希思被迫宣布提前于1974年2月进行大选。在选举中希思败落,威尔逊重新担任英国首相,继续其第一任期制订的对内对外政策,并加大了国家干预经济的力度。

1976年,威尔逊由于与英国工会的矛盾而被迫辞职,詹姆士·卡拉汉继任首相。不过虽然威尔逊已经辞职,但他执政时期的政策对英国的影响并未消除。卡拉汉本人就是威尔逊政府时期制订对美经济政策的主要人物,因此卡拉汉政府继续致力于英镑稳定的政策。

三、威尔逊政府对美经济政策的经验教训

威尔逊政府对美经济政策的核心是保持英镑稳定。为此,威尔逊政府采取了贸易保护政策和国家干预汇市这两个政策。这种政策有利有弊,但弊大于利。

对英国来说,保持英镑稳定是非常重要的。但是,威尔逊政府采取贸易保护政策的做法违反了世界经济的发展规律,收不到预期的结果。在全球化时代,世界经济的发展是一个整体。任何贸易战争都不可能拯救处于危机中的个别经济体。威尔逊政府的对美贸易保护政策的实施,并没有挽救处于动荡中的英镑,反而导致了美元的贬值。而美元的贬值使英镑进一步贬值,使英国经济更加恶化,产生恶性循环。

在实施对美贸易保护政策后,威尔逊政府时期的英国国民生产总值在资本主义世界中的地位逐步跌落,1960年英国只落后于美国,到1967年已经被日本超过^④。英国国民生产总值按人均来算,从1950年的世界中第二位下降到1967年的第十六位^⑤。这些说明,英国的综合国力明显下降。

①张颖:《从“特殊关系”走向“自然关系”:20世纪60年代美国对英国政策研究》,第60页。

②Public Papers of the Presidents of the United States; Lyndon B. Johnson, 1968~1969, Book1, Washington, D. C.; USGPO, 1970, p. 9.

③Public Papers of the Presidents of the United States; Lyndon B. Johnson, 1968~1969, Book1, p. 128.

④吴学成:《战后英国经济》,中国对外经济贸易出版社1990年,第1页。

⑤吴学成:《战后英国经济》,第1页。

威尔逊政府并没有注意到如果美国经济发展出现障碍，必然就会影响英国经济发展这个问题。他们也没有想到，如果这个时期实行贸易保护政策，并以此带动英国经济的发展，那就会损害美国经济的发展。如果美国经济发展受到影响，美国将会采取限制外国商品进口的政策。如果那样，肯定也包括了限制英国商品的进口，其结果将使英国受损，并导致进一步的贸易战争。他们更没有看到，美元的危机，就会导致英镑的动荡，从而影响英国经济的发展。

历史的经验值得注意。威尔逊政府的对美经济政策给我们留下了许多宝贵的经验教训：其中最值得吸取的教训是：稳定货币是必需的，但不能采取贸易保护主义；在发生经济危机时，采取贸易保护主义的政策是有害的。威尔逊政府的对美经济政策给我们留下的另一条经验教训是：国家干预汇市是各国的主权，这种做法不仅涉及国家的主权，而且如果合乎实际，则有利于执行这一政策国家的经济发展。在威尔逊政府时期，英国由国家干预汇市，应该说是合乎英国当时经济发展情况的。这种政策延缓了英镑贬值的速度。

美国在处理威尔逊政府时期的英镑贬值问题时，其做法是发人深省的。美国在英国政府干预汇市时，虽然不满，但出于稳定美元的考虑，无奈主动采取了帮助英国稳定英镑的政策。尽管这一政策并没有完全帮助英国渡过经济危机，但却暂时延缓了英镑贬值的速度。这是一种双赢互利的做法，值得提倡。在经济危机和金融危机到来时，各个经济体必须合作，同舟共济，共同努力，才能走出危机。而借口汇率问题相互指责，并借此进行货币战争，相互打压，只会延缓走出危机的时间，并导致新危机的产生，带来灾难性后果。

● 作者简介：李世安，中国人民大学历史学院教授，河北师范大学历史文化学院特聘教授；北京 100872；
臧瑞杰，河北师范大学历史文化学院硕士生。

● 责任编辑：桂 莉

