

**编者按:**党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,提出了一系列经济外交的重大战略思想。如何具体分析和判断当前的国际环境,如何定位和发展中国的经济外交,是摆在我们面前的十分重要的课题。本专题选登的四篇文章,从历史和现实两个维度,围绕中国、美国、欧盟和日本的案例,分析了经济外交的理论内涵和实践启示,以期进一步丰富学界对于经济外交的研究和讨论。

# 试论大国经济外交的战略目标<sup>\*</sup>

## ——美国经济外交与大英帝国的崩溃

赵 柯

**内容提要:**大国经济外交的战略目标就是要通过影响、修正和制定国际规则来塑造有利于本国的世界秩序。第二次世界大战后形成的以国际货币基金组织为主要治理平台的国际货币金融体系和以《关税和贸易总协定》为主要治理平台的国际贸易体系就是英美之间经济外交较量的结果。在美国经济外交的强大攻势下,大英帝国最终走向崩溃。当前美国和欧盟加快推动“大西方”战略,主导新一轮国际规则的形成,以国际货币金融体系和国际贸易体系为主要内容的全球经济治理结构正在发生变革,积极参与此轮国际规则的制定,塑造有利于中国和平崛起的世界秩序,这既是中国经济外交必须经受的严峻挑战,也是中国经济外交面临的重大机遇。

**关键词:**经济外交 战略目标 英镑区 帝国特惠制 美国

美国资深外交官理查德·加德纳(Richard N. Gardner)将英美之间围绕第二次世界大战之后国际金融、货币和贸易运行机制的安排所进行的一系列博弈和谈判称之为“我们这个时代一次伟大的经济外交”,之所以用“伟大”来形容,是因为英美在这场针锋相对的经济外交较量中,双方的目标都非常明确和清晰,都是要按照自己的意愿建

<sup>\*</sup> 感谢《欧洲研究》杂志匿名审稿专家富有建设性的修改意见;感谢中央党校国际战略研究所高祖贵教授对作者的启发和鼓励。文中错误之处由作者负责。

立起某种国际经济秩序。<sup>①</sup> 这场较量的结果深刻地改变了 20 世纪后半叶的国际格局,并且仍在影响着 21 世纪世界的发展趋势。当年的这场经济外交大幕逐渐拉开之时,英国一方曾经信心满满,誓言要让大英帝国重现昔日的辉煌。时任英国驻美大使哈利法克斯勋爵告诉凯恩斯:“的确,他们(指美国)有的是钞票,但我们有的是脑子”;<sup>②</sup>而美国一方更是雄心万丈,决心永远地将欧洲老牌大国从全球舞台上的竞争对手和障碍的位置上除去。时任美国财长小摩根索(Henry Morgenthau)曾对其助手怀特(Harry Dexter White)说:“现在优势在我们一边,我们应该抓住它”。怀特则毫不犹豫地回答:“如果优势在他们那边,他们也会抓住它”。<sup>③</sup> 历史的发展证明,美国人最终赢得了这场角逐。因为美国人不仅有“钞票”,而且比对手预计的更有“脑子”。

在第二次世界大战爆发之初,美国的政治精英就已经开始着手绘制战后世界秩序的蓝图。在欧洲大陆和太平洋地区,美国军事作战的主要目标是以德国和日本为首的轴心国集团,而与此同时在另一个“没有硝烟的战场”,美国对手却恰恰是其战时盟友英国,双方正在通过经济外交的手段激烈地争夺战后世界的领导权。美国明显处于咄咄逼人的攻势,先是拆除英镑区,确立美元的中心地位;之后通过建立多边自由贸易体系,逐渐瓦解了英国人精心构建的以帝国特惠制为基础的双边贸易体系,大英帝国也因此被抽掉了最后一丝元气,走向衰亡。由此,在全球经济治理最为重要的两个层面——实体经济与虚拟经济,美国都最终夺得了领导权,在战后建立了一整套基于美国利益的国际规则和机制。正因为如此,虽然后来相对实力不断下降,关于“美国衰落”的讨论和判断也总是不绝于耳,但美国至今仍然保持着全球霸权国的地位。从这个意义上来说,美国当年对英经济外交确实称得上“伟大”,它实现了美国的初衷——塑造世界秩序。这也是今天大国经济外交的终极战略目标。

中国的经济规模虽然已经是世界第二,但是对世界秩序的“塑造力”还明显不足,在全球经济治理结构正在发生变革的新时期,中国需要积极参与,中国的大国经济外交迎来了新的机遇期。在这个背景下重新回顾我们这个时代的大国经济外交,从中汲取有益的经验,具有重要的现实意义。

① 加德纳在 1961 年之后长期在美国国务院任职,曾先后担任负责国际组织事务的助理国务卿帮办、总统国际贸易与投资政策委员会成员、美国驻意大利大使、美国驻西班牙大使等职,离开政界后任教于美国哥伦比亚大学。其在 1956 年出版的著作《Sterling-Dollar Diplomacy》被公认为是研究在布雷顿森林体系与关贸总协定创立过程中英美关系的经典之作。Richard N.Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, Oxford University Press, 1956.

② Richard N.Gardner, “The Bretton Woods-GATT System After Sixty-Five Years: A Balance Sheet of Success and Failure”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.47, No.1, 2008, p.32.

③ [美]本·斯泰尔:《布雷顿森林货币战:美元如何统治世界》,符荆捷、陈盈译,北京:机械工业出版社 2004 年版,第 225 页。

## 一 未雨绸缪:规划战后世界秩序的蓝图

1939年9月1日,德国向波兰发起军事进攻,第二次世界大战全面爆发。仅仅过了10天,美国第一夫人埃莉诺·罗斯福就在9月11日的《华盛顿邮报》上呼吁:“世界最终要为和平而重塑,让我们祈祷这一次我们有足够的力量和眼光来设计一种更为持久的和平方式……我希望看到有一个国际问题组织现在就能开始为未来和平设计蓝图”。这代表了当时许多美国上层人物的普遍看法。<sup>①</sup>美国的政治精英之所以在二战之初就如此急切地要规划和设计战后世界,主要是受第一次世界大战后美国参与国际秩序重建的失败教训的刺激。美国人从中得到了三个教训:第一,一战后美国政府对参加巴黎和会事先没有充分准备,使得美国代表团在巴黎和会上无所适从。所以,美国需要在二战期间就要对战后安排进行详细的规划;第二,美国在一战后未能加入国联,导致了严重的后果。所以,美国未来的外交政策要建立在加入国际组织的基础上;第三,一战后建立的和平秩序之所以瓦解,是因为没有处理好经济问题。所以,在绘制二战后世界蓝图之时,要特别重视经济议题。美国战后秩序的规划者们深受这些“教训”的影响,特别是“战后安排需要提前设计”这样的理念被美国上层精英广泛接受。<sup>②</sup>

早在1939年秋,在国务卿科德尔·赫尔(Cordell Hull)的特别顾问里奥·帕斯沃尔斯基(Leo Paswolsky)博士领导下的一个团队就开始了战后世界蓝图的设计工作。副国务卿萨姆纳·韦尔斯(Summer Wells)在阐述此项工作的重要性时说,总统希望在他竭尽全力去赢得战争的同时,能够在未来战后对外政策的工具箱内找到任何他所需要的东西。在美国参战之后,美国政府的许多部门都在争夺规划战后对外经济政策的权力,由于国务院是总体上负责对外事务的法定机构,它在这场权力争夺战中天然地处于优势地位。但是由于国务卿赫尔与罗斯福总统的个人关系不够密切,并且罗斯福认为赫尔不仅顽固而且保守,这令国务院在接下来的权力争夺中受到挫折。罗斯福更为欣赏的是财政部长小亨利·摩根索。在罗斯福看来,摩根索是他“新政”的有力支持者,并且财政部网罗了一批认同“新政”理念的青年才俊,而且罗斯福与摩根索是童年时代非常要好的邻居,两人意气相投,保持着终生的个人情谊。很自然,罗斯福让摩根索领导的财政部分担了原先国务院负责的部分战后世界规划的事务。因此,在美国

<sup>①</sup> 参见张振江:《从英镑到美元:国际经济霸权的转移(1933-1945)》,北京:人民出版社2006年版,第152页。

<sup>②</sup> Richard N.Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, pp.4-5.

负责战后世界规划的机构中,有三个核心:赫尔与韦尔斯领导下的国务院、摩根索与其负责国际事务的副手怀特领导下的财政部,以及副总统华莱士领导的经济战争委员会。<sup>①</sup>其中最为重要的就是国务院和财政部,因为前者负责战后国际贸易体系的设计,后者则负责国际货币金融体系的设计,而这两个方面构成了世界经济秩序中最为重要的内容和最为核心的运行机制。

除了政府机构外,美国的许多民间机构也纷纷请缨,积极参与到战后世界的规划中来,其中最为典型的就是以研究国际问题见长的智库——对外关系委员会(Council on Foreign Relations)。第二次世界大战全面爆发不到两周,在1939年9月12日对外关系委员会执行总裁马勒里(Walter H. Mallery)和对外关系委员会成员、《外交》杂志(Foreign Affairs)主编阿姆斯特朗(Hamilton Fish Armstrong)专门赶赴华盛顿找到助理国务卿梅塞史密斯(George S. Messersmith, 对外关系委员会成员),提出与国务院进行秘密合作,由对外关系委员会牵头研究美国的战后外交政策,以供国务院和罗斯福本人参考,梅塞史密斯当即表示同意。接着,对外关系委员会主席、国务卿赫尔的密友戴维斯(Norman H. Davis)又与赫尔谈及此事,赫尔正式表示同意。在他的安排下,洛克菲勒基金会开始资助对外关系委员会的“战争与和平研究工程”。截止到1945年结束,洛克菲勒基金会共向该项目提供了30多万美元的经费,前后有100多名政府高级官员和著名学者参与其中。期间,该研究小组向罗斯福总统和国务院提交了628份研究报告。“战争与和平研究工程”几乎与后来国务院的战后设计部门融为一体,因为后者的许多核心成员就是“战争与和平研究工程”的研究人员。<sup>②</sup>不同于一战,美国这一次为战后安排作出了最为充分的准备,美国的政治精英们下定决心不再重蹈一战后巴黎和会的覆辙,而是要抓住战争带来的“第二次机会”,让美国真正成为战后世界秩序的领导者。

而在大洋彼岸的另一端,英国人虽然正在全力以赴投入与德国人的战争,但对任何威胁到“日不落帝国”统治秩序的细微变化仍保持着高度警惕。他们也敏锐地觉察到,大西洋对岸这个未来的超级大国对战后世界秩序有了不同于自己的新理念和新设想,而这些对战后世界的新展望很可能会从根本上动摇已经因战争而变得岌岌可危的大英帝国的霸权地位。为了应对美国对战后世界秩序的规划可能带来的挑战,英国也派出了自己的“全明星阵容”加以应对。后来的诺贝尔经济学奖得主,<sup>③</sup>当时正任职于英国战时内阁秘书处经济部的詹姆斯·爱德华·米德(James Edward Meade)开始了

① Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, pp.4-5, pp.71-72.

② 参见张振江:《从英镑到美元:国际经济霸权的转移(1933-1945)》,第153-154页。

③ 由于对国际贸易理论和国际资本流动作出了开创性研究,米德于1977年获得了诺贝尔经济学奖,作者注。

战后世界贸易体系的设计工作;而才华横溢、早已名满天下的剑桥大学经济学教授凯恩斯则承担起设计符合大英帝国利益的战后国际货币金融体系的重任。英国虽然在战争的打击下国力衰退,但绝不甘心自动放弃对国际秩序的主导权,而崛起中的美国则一心要按自己的国家利益来重塑世界秩序。两者之间的较量不可避免。

## 二 拆除英镑区:确立美元的中心地位

凯恩斯在其1919年的著作《和平的经济后果》中有一句被广泛引用的名言:“颠覆现存社会基础最精妙、最可靠的办法,莫过于摧毁它的货币。这一过程调动了经济规律中所有具备破坏性的隐藏力量,并且以一种百万人之中也难有一人能识别出的方式进行。”<sup>①</sup>凯恩斯将货币的重要性提升到了关系一个国家和社会生死存亡的高度,他的这一论述肯定会深受其在大洋彼岸的谈判对手——时任美国财长的摩根索和其副手怀特——的认同。正是因为秉承了这一理念,摩根索和怀特认为,要想“拆掉”大英帝国,必须首先要“摧毁”英镑。终结英镑国际货币的地位,让美元取而代之是摩根索和怀特规划的战后国际货币体系中的关键。摩根索非常清楚地看到,英国与美国的利益并不完全一致,无论两国人民如何共同致力于击败纳粹德国的斗争。所以,在货币问题上,摩根索的目标非常明确,就是要将世界金融中心从伦敦和华尔街移至美国财政部,使美元成为战后整个世界外汇交易的基本单位。而怀特在货币问题上是一个强烈的民族主义者,在获得了摩根索的同意后,公开寻求美元成为世界的主导货币。<sup>②</sup>

摩根索与怀特在货币问题上的筹划并不仅仅是他们个人的“远见卓识”,更是基于美国国家利益的现实考量,因为作为国际货币的英镑已经对美国经济的发展构成了严重障碍。首先,由于英镑在国际货币体系中的主导地位,许多国家货币都与英镑挂钩,特别是在英镑区国家。<sup>③</sup>只要英国为了增强自身的出口能力而让英镑贬值,所有与英镑挂钩或者与英国有紧密经贸联系的国家的货币都一起随之贬值,这就在事实上

<sup>①</sup> John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, London, Macmillan And Co., Limited, 1919, p.220.

<sup>②</sup> 参见[美]本·斯泰尔:《布雷顿森林货币战:美元如何统治世界》,第107、124页。

<sup>③</sup> 1939年9月,英国为了应对因二战爆发带来的国际收支不断恶化的状况,成立了英镑区,核心目的是通过加强对外贸和外汇的管制,维持英镑的国际地位和英国的对外支付能力。英镑区内各国和各地区的货币对英镑保持固定的比价,区内的贸易结算都用英镑,英镑区内资本可以自由流动,区外国家的资本流动则须经过外汇管理机构批准。区内各国和地区通过对外贸易换取的黄金和美元收入,必须出售给英格兰银行,作为英镑区的共同储备,而这些地区和国家则换回相应的英镑存款。英镑区包括英联邦国家,即英国和英国的海外殖民地、保护国以及澳大利亚、新西兰、印度、巴基斯坦、锡兰、加纳、尼日利亚、塞拉利昂、塞浦路斯、坦桑尼亚、牙买加、特立尼达和多巴哥、乌干达、肯尼亚、马拉维、赞比亚、南罗得西亚、西萨摩亚、冈比亚、马耳他、马来西亚(加拿大是英联邦国家,但在英镑区内)。非英联邦国家包括南非、利比亚、冰岛、爱尔兰、缅甸、约旦、科威特、巴林群岛、卡塔尔、麦什哈特阿曼(即现在的阿拉伯联合酋长国)。参见丁川:“英镑和英镑区”,《世界知识》1965年第5期,第31页。

造成美元不得不对包括英国在内的许多国家货币“被动升值”，这无疑会大大影响美国商品的出口。在两次世界大战期间，为了走出“大萧条”带来的经济衰退，这种“竞相贬值”的做法成为英国一种经常性政策，这是美国人难以容忍的。其次，英国建立的英镑区实际上成为一个封闭的金融贸易集团，英镑区成员都必须将自己的美元和黄金储备放在英国政府指定的银行，不能自由支配，这导致英镑区成员在用美元购买美国商品时受到诸多限制。从便利性考虑，许多成员就只能用英镑在英镑区内相互交易。而对于和非英镑区的欧洲和拉美国家之间的贸易，英国往往通过双边协定的方式约定以英镑来支付，而这些非英镑区国家获得的英镑也不能兑换成黄金和美元，只能用来购买英镑区的商品。这在美国人看来，英国是在故意抑制全球对美国商品的需求，这大大阻碍了美国经济的发展和扩张。虽然此时美国的工业制造业在规模和水平上都超过了英国，经济总量位居世界第一，但是美国当时并不能掌控国际货币体系的主导权，英国得以利用英镑在国际货币体系中的主导地位对美国实施歧视性的金融贸易政策。美国为维护自身利益，必然要进行反制。再次，英镑区是一个排他性的货币集团，覆盖了许多国家和地区，英镑是区内唯一的主导货币。对急于要扩大美元国际使用范围的摩根索和怀特而言，英镑区的存在无疑就像一个巨大而坚固的堡垒，让美元流通域的扩张止步城下，无法再前进一步。这也是为什么美国财政部将“拆除英镑区，确立美国在国际货币体系的主导地位”列为其优先目标。

摩根索和怀特首先要做的就是最大限度地消耗英国的黄金和美元储备，侵蚀英镑的信用基础。为了支持在财政上陷于困境的英国继续与法西斯德国作战，1941年美国国会通过《租借法案》，允许美国政府先行向盟国提供物资，待战争结束后再进行偿还和结算，从而改变了之前获取美国物资需要“现金交易、自行运输”的规则。摩根索明白美国政府已经下定决心援助英国，于是竭尽全力在《租借法案》正式生效前逼迫英国偿还之前的欠款，避免英国利用《租借法案》延迟支付。因为摩根索知道英国不仅将《租借法案》视作获取战争物资的途径，而且还是保护其宝贵的黄金与美元储备的手段，这对于战后维护大英帝国的完整及影响力至关重要。摩根索决心不让英国储备资产的余额超过在战争中存活所必需的最低水平，他的目标是将英国的储备控制在10亿美元以下，以便使英国在财政上持续保持对美国的依赖，迫使英国在战后世界秩序的安排上不得不遵从美国的意愿。他要求英国出售各种可以变现的资产，特别是一些盈利状况良好的大公司。比如，“美国人造丝公司”是英国拥有的规模最大、盈利最好的美国公司，它被半价卖给了美国的银行。凯恩斯深知摩根索的用意，他愤怒地说：“美国财政部宁愿看到我们的黄金和美元储备在战争结束后所剩无几，这样他们就可

以将解决方案强加于我们”。<sup>①</sup>

凯恩斯说对了,摩根索和怀特的第二步就是要英国人接受他们对战后国际货币体系的设计方案,也就是“怀特计划”——美元和黄金以固定比价挂钩,而其他货币与美元挂钩,美元成为国际货币体系的中心,同时成立国际货币基金组织来协调各国货币政策,并为国际收支逆差国提供短期融资。但是从市场效率的角度分析,无论是对自由贸易的促进和各国国际收支状况的调整机制,还是在汇率的弹性机制方面,英国人提出的“凯恩斯计划”都明显优于“怀特计划”。“凯恩斯计划”提出创建超主权国际货币“班科”(Bancor)和清算联盟,一方面成员国拥有的有限信用额度使任何国家都不能长期处于国际收支逆差状态。同时,由于清算机制要求各国定期按照一定比例上缴由国际收支顺差所产生的“班科”和外汇,任何国家也不能长期处于国际收支顺差的状态。这正是解决世界范围内经济失衡问题的关键所在。<sup>②</sup>但是“凯恩斯计划”完全排除了美元成为国际货币的可能性和必要性,战后美国作为债权国和顺差国的优势也完全无法体现,这是美国人绝不能接受的。以《租借法案》为施压工具,摩根索和怀特领导下的财政部最终逼迫英国接受“怀特计划”,放弃“凯恩斯计划”,因为英国人明白,没有来自美国的战争物资,英国不可能赢得战争。这是英国“租借”美国物资不得不付出的代价。

二战结束之后,美国立刻叫停了《租借法案》,这让英国希望继续通过“租借”美国物资缓解财政困难的愿望落空,不得不向美国提出贷款的请求,这就是《英美财政协定》的谈判。美国最后同意向英国提供贷款,但前提条件是英国必须在1947年7月15日前实现英镑的自由兑换,为了能够及时获取贷款,英国只能接受。但实际上暂停英镑自由兑换对战后稳定英镑的价值非常重要,在英国经济还没有完全复苏前如果恢复自由兑换风险极大,英镑和以英镑计价的资产的价值会一落千丈,英镑也很可能会崩溃,这对英国的战后重建无疑是重大打击。果不其然,英国如期放开英镑自由兑换

<sup>①</sup> [美] 本·斯泰尔:《布雷顿森林货币战:美元如何统治世界》,第107、109、178页。

<sup>②</sup> “凯恩斯计划”的核心思想是建立国际清算联盟,允许处于国际收支逆差地位的成员国进行大额透支,成员国的透支额度与该国战前在国际贸易中的份额相对应。根据“凯恩斯计划”中建议的公式进行初步计算,联合国成员及其属地的总透支额度将达到约260亿美元。在对单个国家的信用余额不设限制的情况下,国际清算联盟提供了一套完整的清算机制。成员国国际收支的盈余和赤字都将反映在清算联盟账目的贷方和借方中,并采用“班科”(Bancor)作为国际记账单位。“班科”(Bancor)作为一种大家都接受的超主权国际货币与黄金挂钩,其汇率由国际清算联盟的理事会决定。其他成员国的货币与“班科(Bancor)”挂钩,不可擅自更改。由于联盟成员国拥有巨额流动性储备,这将消除对经常账户的外汇限制,维持各自的汇率稳定,并在国内采取扩张性政策,同时不用担心影响其外部收支。在国际清算联盟的清算机制下,信用额度是有限的,任何国家都不能无限期地处于国际收支逆差状态。同时,由于清算机制要求各国定期按照一定比例向联盟缴纳所赚取的“班科”和外汇,因此任何国家也不能长期处于国际收支顺差的状态。关于“怀特计划”和“凯恩斯计划”的具体内容,以及两者之间的比较,本文主要引用了李晓耕的研究成果。参见李晓耕:“国际货币体系变迁的政治逻辑——以20世纪两次金汇兑本位制度的形成与演变为例”,北京:中国社会科学院研究生院博士论文,2014年,第57-62页。

后,其他国家居民迅速将所持英镑兑换为美元以购买美国产品,英国仅第一个月就损失了10亿美元的外汇储备,而当时英国所有的黄金和美元储备还不到25亿美元。英国只能暂时放弃英镑的自由兑换。到1959年英镑再次实现自由兑换时,英镑在全球外汇储备中的份额还停留在1940年代的水平,而美元则增长了三倍。英镑彻底出局,<sup>①</sup>英镑区名存实亡。

### 三 瓦解帝国特惠制:建立多边自由贸易体系

“大萧条”不仅深刻地改变了20世纪30年代的世界经济格局,而且也改变了英国对外部世界的看法和经济发展的理念。英国人意识到繁荣并非是一个前景乐观的线性发展趋势,而是随时会面临停滞、中断、甚至逆转等不确定性的威胁,英国并不必然一直从外部世界获益,而是会受到各种风险的致命打击,英国不能再简单地沿着以往“自由放任”、“全面开放”的路径走下去,而是要建立有效的屏障来抵御外部风险。英国数百年来一直倡导和推广的“自由贸易”理念受到国内政治精英的质疑,贸易保护主义思潮逐渐兴起并成为主流,它主张政府采取有力的措施保护本国产业在国际市场的份额。在这一背景下,“大英帝国特惠制”登上历史舞台,成为英国至关重要的对外经济政策工具。

1932年7月至8月,英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、南非联邦、爱尔兰、纽芬兰、印度和南罗德西亚等在加拿大首都渥太华召开了一次帝国经济会议,史称“渥太华会议”。与会国共签订了12份双边贸易协议,正式建立起帝国内部的特惠关税制度,即“帝国特惠制”。对帝国内部各成员国的商品降低税率、免税以及给予配额上的优惠,对来自帝国外的同类商品则提高进口关税或加强进口控制。由此在大英帝国内部逐渐形成了一个自由贸易区,而对外部则实施歧视性贸易政策,通过提高关税和配额限制使外部商品难以进入。“帝国特惠制”成为英国整合和重组国际贸易体系的一个非常有效的谈判平台,英国在渥太华会议后与众多非英帝国国家积极展开双边贸易谈判并签订条约,尽可能将全球其他国家纳入以“帝国特惠制”为核心的贸易体系内。由于英帝国庞大的内部市场,许多国家为了获取英帝国的市场准入而不得不与英国谈判,英国得以占据更为有利的谈判地位,利用“帝国特惠制”这一有力杠杆,迫使对方降低贸易壁垒、给予更优惠的出口条件,为英国商品打开市场,进而扩展英国在这些地

<sup>①</sup> 参见赵柯:“货币的政治逻辑与国际货币体系的演变”,《欧洲研究》2011年第4期,第58-59页。

区的贸易影响力。<sup>①</sup>

“帝国特惠制”背后反映出的是英国对外经济战略的深刻调整,英国开始从之前的在全球推广“自由贸易”转向全力打造“歧视性贸易集团”,以双边贸易协定的方式形成一个英国占据优势的封闭性、排他性和非中性的国际贸易体系。<sup>②</sup>这就与美国的利益产生了严重的冲突,因为英国用“帝国特惠制”禁锢了这个已经是世界上最为强大的制造业国家的出口能力,国务卿赫尔将“帝国特惠制”形容为“这是自我任职以来用商业方式强加于我国的最大伤害”,<sup>③</sup>所以赫尔领导下的国务院一直致力于瓦解“帝国特惠制”。赫尔高举被英国丢弃的“自由贸易”的大旗,倡导建立开放的全球多边自由贸易体系。但在二战爆发前,赫尔的努力并未换来英国的让步,反而是英国通过与其他国家签订双边贸易协定的方式大大强化了“帝国特惠制”。当英国在战争中苦苦挣扎之时,赫尔敏锐地感觉到机会来了,并且果断地抓住了。

1941年8月,英国首相丘吉尔和美国总统罗斯福在大西洋的军舰上举行会谈,助理国务卿韦尔斯作为罗斯福的助手一同参会。罗斯福原本想把会谈的中心放在英美合作共同抵抗法西斯国家的侵略上,但韦尔斯抓住这一机会在起草作为双方联合宣言的《大西洋宪章》时,在第四条特别加入了消除歧视性进口限制和获取平等的市场准入机会的相关内容,直接剑指“帝国特惠制”。韦尔斯的态度非常坚决,表示“这不是一个措辞问题,而是非常严肃、重要的原则问题。如果英美两国政府不能就战后建立自由、开放的贸易体系达成共识,还不如直接投降”。但丘吉尔当即拒绝。对第四条进行修改,在丘吉尔看来,是为了“维护我们在《渥太华协定》中所签订的义务,并使帝国特惠制在未来不受损害”。罗斯福为了尽快发表联合宣言,向外界传达英美合作一致的决心,对丘吉尔作出了让步,在第四条中增加了“尊重现有义务”这样一个前提条件(也就是要保存特惠制),同时删除了“歧视性进口限制”和“市场准入机会平等”的表述。这样一来,修改后的第四条就完全消解了韦尔斯打算让英国承诺废除特惠制的原意。在第一次“正面交手”失败后,韦尔斯并没有放弃,在国务院主导的与英国就具体实施《租借法案》而进行的英美《互助协定》谈判中,国务院继续向英国施压,坚决要求英国接受《互助协定》第七条,也就是消除“歧视性贸易”,并且国务院非常清晰地向

① 参见胡天阳:“20世纪30年代英国‘帝国特惠制’探析”,苏州:苏州大学硕士学位论文,2013年,第32-49页。

② 同一制度下不同的人所获得的利益是不同的,有的人多,有的人少;甚至在很多时候同一制度能够为一部分人带来利益,却给另一部分人带来损害。这一现象被称为“制度非中性”。参见张宇燕:“利益集团与制度非中性”,《改革》1994年第2期,第98页。

③ Richard N.Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, p.19.

英国人解释,所谓“歧视性贸易”就是指英国的“帝国特惠制”。<sup>①</sup>

美国国务院将“废除帝国特惠制”与《租借法案》挂钩,认为这是美国援助英国必须得到的回报。在1941年12月丘吉尔访问美国期间,赫尔亲自向丘吉尔提出要求,希望英国尽快接受第七条,但被丘吉尔拒绝。赫尔最后说服罗斯福总统亲自敦促丘吉尔。1942年2月,罗斯福发电报给丘吉尔,要求其接受第七条。此时正值英国在东南亚遭受重大军事失败,日军占领英国苦心经营多年的新加坡,丘吉尔痛心地将之称为“英国历史上最惨痛的灾难、规模最大的投降”。在这样的形势下,美国的支持和援助对英国而言显得更为至关重要,在罗斯福承诺美国也将相应地削减关税的条件下,英国政府接受了第七条。随着二战进入尾声,1945年英美两国启动了建立战后国际贸易体系的实质性谈判,虽然此时赫尔已经离任国务卿,但是国务院废除特惠制的决心有增无减。与此同时,英国政府为了争取美国贷款,与美国还在进行《英美财政协定》的谈判。在财政压力之下,英国最终与美国达成共识,签署了《国际贸易与就业会议讨论建议》,其中包含了针对特惠制的三项条款:第一,英国与其自治领的现有协定不应阻碍对特惠关税的调整;第二,降低和削减特惠关税;第三,不得在任何情况下提高特惠水平或增加特惠内容。美国人认为这三条足以最终瓦解帝国特惠制。<sup>②</sup>

在英美提出的《国际贸易与就业会议讨论建议》的基础上,包括中国在内的23个国家参加了1947年的日内瓦会议,进行关于战后国际贸易体系的谈判。与会国于1947年10月30日签署了《关税和贸易总协定》和《临时适用议定书》,并于1948年1月1日生效。虽然在英国的坚持下,“废除帝国特惠制”没有写入最终的协定文本,大英帝国的“尊严”在形式得到保全,但是美国一直主张的“非歧视性原则”主导了《关税和贸易总协定》,成为战后国际贸易体系中具有约束力的根本性国际法原则,而这正是美国竭力倡导和推广多年的“多边自由贸易体系”的核心理念。随后在《关税和贸易总协定》这一平台上,各国进行了一系列相互削减关税的多边行动,帝国特惠制被淹没在自由贸易的洪流中,最终“寿终正寝”,美国领导下的全球多边自由贸易体系形成了。

#### 四 启示与思考:“再全球化”背景下的中国经济外交

随着英镑国际地位的衰落和帝国特惠制的终结,支撑大英帝国的两大柱石相继坍塌

<sup>①</sup> Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, pp.56-62.

<sup>②</sup> *Ibid.*, pp.145-153.

塌,大英帝国的崩溃也就不可避免。传统观点一般认为,英国和美国之间的霸权转换是双方一次“友好而平静”的权力交接,甚至可以说是英国以和平的方式将世界领导权“禅让”给美国。但是当重新回顾70多年前英美之间这场“我们这个时代一次伟大的经济外交”之时,我们会发现,两个国家间的经济外交完全是一场为了各自利益的争霸战。除了这种转换的形式稍显“特殊”:历史上的霸权交接总是新旧强国之间腥风血雨暴力战争的结果,而英美的霸权转移却发生在同一战壕中的战友之间。但是,与以往历史上发生的类似争霸战争的结果一样:一方荣登霸权之席,另一方承认失败并退居二线。<sup>①</sup>当年英美经济外交争夺的核心是:世界按谁制定的规则来运行?国际规则决定国家兴衰,经济外交就是要通过影响、修正和制定国际规则来塑造有利于本国的世界秩序。所以,在当今中国崛起的时代谈经济外交,首先就需要我们仔细关注国际规则哪怕是最为细微的变动,敏锐地洞察国际规则演变的趋势和规律,积极参与国际规则的制定。这是英美这场“伟大的经济外交”带给我们的最大启示。

真正的革命常常爆发于平静之中,以至于当事人或同代人根本没有意识到他们正在创造历史。<sup>②</sup>当今中国就处于这样一场寂静的革命之中:西方发达国家正在加速制定和推广新的国际规则,以期最大限度地利用对自身更为有利的、非中性的国际规则来约束或限制竞争对手。这一情形被称之为“再全球化浪潮正在涌来”。<sup>③</sup>这一“再全球化”的背景就是全球经济格局正在发生的变革。根据国际货币基金组织(IMF)的最新统计,按照购买力平价计算,2013年发展中国家的GDP占全球的50.4%,超过发达国家,<sup>④</sup>这是近百年来第一次,欧美上层精英对这一变化异常敏感。哈佛大学教授、美国国家经济委员会前主席劳伦斯·萨默斯描述了这种变化背后的重大意义,他认为,在过去三百年的世界历史中,社会主义与资本主义,以及美国与苏联之间的冷战终结是影响力居第三的大事件;伊斯兰世界与世界其他国家的争论及产生的挑战是影响力居第二的大事件;而以中国为核心的亚洲崛起,其影响力位居第一。工业革命之所以被称为“革命”是因为在1800年之前的2300年里,人们的生活水平只提高了百分之五十,而工业革命第一次让人们的生活水平在几十年的时间内出现了重大变化。而中国经济的高速增长持续了30多年,中国人民的生活水平在不到十年的时间翻了一番,在几乎五年的时间里增长了百分之十,这种变化发生在占世界人口五分之一的土地上,涉及数以亿计的民众,它对全球经济体系的影响不亚于工业革命和文艺复兴,甚至

① 张振江:《从英镑到美元:国际经济霸权的转移(1933-1945)》,第402页。

② 张宇燕:“再全球化:中国的机遇与挑战”,《东方早报》,2013年1月8日。

③ 张宇燕:“再全球化浪潮正在涌来”,《世界经济与政治》2012年第1期,“卷首语”,第1页。

④ IMF, *World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remains Uneven*, April 14, 2014, p.159.

可能超过后两者,所以萨默斯认为当今这个时代所面临的重大挑战是如何管理大国的崛起。<sup>①</sup>所谓“管理大国的崛起”就是发达国家需要一个“再平衡”,平衡新兴国家,特别是约束和控制中国的崛起对发达国家既得利益格局的冲击。

这个“再平衡”的关键就是积极推动发达国家间更紧密的合作,特别是要巩固和加强欧美同盟,以欧美为核心打造出一个制度化、机制化的发达国家间政治、经济和金融集团,同时联合一些发展中国家,重建对西方有利的国际经济政治新规则、新机制,也就是布热津斯基笔下的“大西方”战略。<sup>②</sup>这就是为什么美国要致力于推进“跨太平洋伙伴关系协议”(TPP),而欧盟则要力推“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP),并且与日本也启动了双边自由贸易区谈判。美日欧之间自贸区协定谈判的政治含义非常明显,卡内基伦理与国际事务委员会资深研究员斯都尔特(Devin T. Stewart)对此概括得非常清楚:TPP和TTIP都含有如何通过经济活动来设定和推广自由主义价值观这一目标,他们都能平衡中国的影响力和中国的发展模式。<sup>③</sup>欧盟贸易委员德古赫特也非常明确地表示:TTIP的重要目的之一就是应对以中国为代表的新兴经济体的崛起。<sup>④</sup>

相较于试图重新规范实体经济运行的TPP和TTIP在世界各国政策界和学术界引起的巨大反响和激烈讨论,全球虚拟经济层面规则的变化则显得异常低调和悄无声息,但其正在根本性地改变着国际货币体系的运行机制和治理平台。2013年10月31日,美联储、欧洲央行、瑞士央行、英国央行、加拿大央行和日本央行全球六大央行同时宣布,它们将把现有的临时性双边流动性互换协议转换成长期协议,而且,任何当事央行都可在自己司法辖区内以另外五种货币中的任何一种提供流动性。这意味着,在主要发达经济体之间,一个长期、多边、多币、无限的超级储备货币网络已编织成型。发达经济体央行之间在货币互换平台上的协同一致,很有可能替代以国际货币基金组织为代表的原有治理机制,但是这个全球超级储备货币网络依然将中国排除在外。<sup>⑤</sup>

历史不会重复,但总是押着相同的韵脚。正如第二次世界大战爆发后的那个世界

① [美]劳伦斯·萨默斯:“中国崛起及中美两国的金融监管”,《研究参考》第21号(总106号),2011年7月8日,中国发展研究基金会,第1页。

② 布热津斯基认为,西方的衰落并非历史的必然,如果美国和欧洲为了共同的目标一起努力,就可以塑造出一个更广大和更具活力的西方。他认为这个“大西方”在地理上将北美一直延伸到欧洲,然后再进入欧亚大陆拥抱俄罗斯和土耳其,接着跨越地理距离达到亚洲第一个成功建立民主制度的国家日本,然后是韩国。参见[美]布热津斯基:《战略远见:美国与全球权力危机》,洪漫、于卉芹、何卫宁译,北京:新华出版社2012年版。

③ Demokratien verbuenden sich gegen Chinas Macht, Zeit Online, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-04/japan-eu-usa-freihandel>, last accessed on 2 December 2013.

④ Karel De Gucht's Speech on EU-US Trade Relations, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/150082.htm>, last accessed on September 12, 2013.

⑤ 李扬:“积极应对六国央行货币互换升级”,《中国外汇》2014年第1期,第16-17页。

秩序与国际规则面临重新设置和调整变革的时代,当前无论是在实体经济层面的国际贸易投资体系,还是虚拟经济层面的国际货币金融体系,新一轮的国际规则调整已经启动。从历史的视角进行观察,我们会发现,TPP 和 TTIP 与当年英国主导下的“帝国特惠制”之间,六大央行“升级版”的货币互换与当年英国全力打造的“英镑区”之间,其内在的运行逻辑和背后所隐藏的战略目标有着惊人的相似。中国能够应对 21 世纪的新版“帝国特惠制”和“英镑区”吗?答案是肯定的,经济外交是中国有利的政策工具。彼得森国际经济研究所的资深研究员阿文德·萨勃拉曼尼(Arvind Subramanian)曾用科幻小说的笔法描述了发生在 2021 年的一幕:新宣誓就职的美国共和党总统正在去国际货币基金组织中国籍总裁办公室的路上。因为财政状况恶化,美国需要国际货币基金组织一笔 3 万亿美元的紧急融资。而中国现在是国际货币基金组织的最大份额拥有者,并且拥有否决权。中国同意提供贷款,但前提条件就是美国要撤除西太平洋的海军基地。美国总统面无表情地接受了这一切,并在意向书上签下了自己的名字。<sup>①</sup>这虽然是虚构的情景,但其背后的逻辑是有价值的:在这一情景中,中国并没有以双边谈判的方式要求美国改变军事部署,而是借助了 IMF 贷款的附加条款。也就是说,通过国际组织和多边的方式,中国有效地将自己的经济实力转换为国际影响力。设计有效的资源转化机制,将中国的经济实力变为实实在在的国际影响力,这是未来中国经济外交的一个重要方向。2014 年 7 月 15 日,在巴西举行的金砖国家领导人峰会发表了《福塔莱萨宣言》,宣布成立金砖国家开发银行和应急储备安排,显示了中国经济外交这一新动向和新趋势。此外,全球公共债务规模的不断膨胀是世界经济健康发展的一大隐患,中国作为全球重要的债权国,并且持有规模庞大的外汇储备,将来还可以倡议和组织全球主权债务重组机制,为有效消除全球公共债务风险和世界经济的可持续发展作出贡献。

在此次新一轮的国际规则变革过程中,中国的经济外交正经受着严峻挑战,但同时也迎来了一个大有可为的时代。

(作者简介:赵柯,中共中央党校国际战略研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)

<sup>①</sup> [美]阿文德·萨勃拉曼尼:《大预测:未来 20 年,中国怎么样,美国又如何?》,倪颖、曹槟译,北京:中信出版社 2012 年版,第 xvi-xvii 页。