

# 试析《租借法案》在英美经济霸权转移中的作用

杨永锋

(四川大学历史文化学院, 四川成都, 610064)

**摘要:**《租借法案》是二战期间美国为援助英国及其他反法西斯国家而出台的一项重要法规。据此法规, 英国从美国得到了巨额的租借援助, 也付出了高昂的代价。一方面, 美国以租借援助为杠杆不断向英国施压, 迫使其接受美国所倡导的重塑战后国际经济新秩序的要求。该要求不仅意味着英国在战后将失去保护其脆弱经济的屏障, 也预示着将世界经济霸权之位拱手让与美国。为此, 英美双方在第一阶段租借补偿谈判中展开了激烈的较量。另一方面, 根据《租借补偿协议》, 美国对英国的美元储备及出口做了严格限制。这使得英国出口急剧萎缩, 财政赤字不断加剧, 经济严重依赖美国, 为了战后经济和平转型及重建, 英国再次向美求援, 是为第二阶段租借谈判。二战结束后, 美国停止了租借援助并与英国就租借物资展开了总清算。

**关键词:** 二战期间; 《租借法案》; 英国; 美国; 战后经济新秩序; 世界经济霸权

**中图分类号:** K152

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2014)03-0266-07

《租借法案》原是美国总统富兰克林·罗斯福在二战初期出于对美国国家安全的考虑, 本着“助人即助己”的原则, 在英国财政困难无力购买美国军火时, 为了绕开国会限制又能使英国继续得到美国的援助而制定的一项法律(后扩展至其他反法西斯国家)。但这一“高尚”的法案在出台后就立即成为美国用来实现自己重建战后国际经济秩序而向英国施压的有力武器。为此, 英美两国围绕租借援助展开了激烈较量。

对《租借法案》的研究, 我国学术界已取得了一些研究成果。就文章而言, 主要叙述了该法案出台的缘由, 或分析了此法案对二战胜利所起的作用<sup>[1-9]</sup>; 就著作而言, 在众多学者有关二战史、世界通史、国际关系史等专著中对此问题也有所涉及, 但论述均很简略, 或寥寥数语, 或以百余字概述。就整体而言, 国内学术界对这一重要学术问题的研究还很不充分: 就笔者所能检索到的资料来看, 目前国内还没有学者就英美围绕租借援助展开的三个阶段的谈判做全面和系统的论述。而且, 探讨该问题也对英美霸权的转移和大国的兴衰具有重要的意义, 正如保罗·肯尼迪所说, 经济实力的此消彼长是决定大国兴衰的核心要素之一。

## 一、《租借法案》的出台

二战爆发后一年, 英国的美元储备就将告罄, 从

而无力继续购买美国军火, 对此, 英国不得不向美国求援。而美国总统罗斯福在二战前就密切关注着欧洲形势, 战争爆发后, 随着德国不断取胜, 罗斯福呼吁给予英国等反法西斯国家必要的援助, 但由于受国内孤立主义者反对, 加之, 1940年正值美国选举年, 致使罗斯福在援英一事上非常谨慎, 直到11月底大选结束, 罗斯福成功连任后便外出休假, 以便寻找到一种既不违背美国宪法<sup>①</sup>又能使美元储备已濒于枯竭的英国能继续获得美国军火的方法。12月8日, 仍在休假中的罗斯福收到了英国首相丘吉尔的求援信, 告知“我们不能再以现金支付船舶和供应品的时候即将到来”, 期待美国总统和人民一定能找到将来为大西洋两岸的子孙后代赞扬的途径和方法来<sup>[10](102-109)]</sup>。经过数日深思后, 12月16日, 罗斯福结束休假回到华盛顿, 第二天便在记者招待会上大造援英舆论。他借用花园浇水管的关系来比喻英美安全密不可分, 保卫英国就是保卫美国。<sup>[11](1)]</sup>随后, 便委托财政部长亨利·摩根索主持起草一项援英法案。

得到罗斯福的授权后, 摩根索将此任务交给了财政部法律顾问爱德华·弗利和奥斯卡·考克斯两人, 并指示他们: “为了效率和速度, 罗斯福先生要求有个全面的自由决定的权限, 这样分配国防产品时就毋需经常去找国会, 也可以避免那浪费时间的争论。”<sup>[12](255)]</sup>在起草法案查阅档案时, 考克斯找到了1892年的一条旧法规: “陆军部长可以在职权范围内把陆军部不用的

物资租给别的国家，只要这样做有利于公共利益。”<sup>[11](63)</sup>弗利和考克斯以此法规为依据，迅速完成了初稿，开始征求意见。最后经总统和国会两院领袖反复磋商修改后，法案定名为“增强美国防御法”（即《租借法案》），并于1941年1月10日提交参众两院审核。随后，国会众、参两院分别举行了一系列听证会<sup>⑤</sup>，并对该法案做了修正<sup>⑥</sup>之后，先后表决通过了《租借法案》。3月11日，罗斯福总统签署了该法案，几分钟后，大批军用物资被迅速运往英国。在英国历史上，如此急切地期待美国通过一项法律是破天荒的第一次，因为英国深知，这项法律正关乎自己的命运。<sup>[13](259)</sup>

## 二、租借补偿第一轮谈判

《租借法案》的出台让以国务卿科德尔·赫尔为首的经济多边主义者看到了重塑以美国为主导的世界经济秩序的良机。早在二战爆发初，美国就已开始积极谋划构建能促进和维护其政治和经济利益的国际新秩序。在1939年12月，赫尔在国务院设立了研究战后问题的“和平与重建问题委员会。”其主要任务是“根据对美国利益最为有利的方式，研究当前敌对的国际关系结束之后支撑一个理想国际秩序基础的基本原则。”<sup>[14](20)</sup>理想的国际秩序就包括重塑战后世界经济秩序。

美国决策者之所以热衷于构建战后世界新秩序，其一是他们吸取了一战后威尔逊失败的教训：要想分享战利品须得要趁早；其二是美国决策层认为战后美国利益将遍布全球，这就需要塑造一个以美国为主导的国际体系才能更好地保护之；其三是确保战后世界的长久和平。罗斯福政府认为30年代主要资本主义大国采取自给自足、国家垄断贸易和组建相互竞争的贸易集团的政策是导致二战爆发的主要原因。<sup>[16](39)</sup>

对美国决策者来说，建立一个开放和自由的战后世界经济新秩序的最大障碍来自实行歧视性贸易政策的大英帝国。而《租借法案》的出台为扫除这种障碍提供了良机，因为该法案并非不计回报的无偿施舍，它规定“美国从租借物资的供应中应得的利益可以用实物或财产来支付，也可以是总统所满意的其他直接或间接利益”<sup>[16](35)</sup>。由此，几乎在《租借法案》出台的同时，美国就租借补偿问题与英国展开了谈判，从而拉开了英美第一阶段租借谈判的序幕。

从英国获得补偿是美国政界的共识，但具体如何“补偿”，美国政府内部意见不一。其中财政部倾向用

实物偿还，而国务院则要求只将剩余的租借物资偿还，消耗掉的一笔勾销，作为回报，英国必须支持美国所主张的自由贸易政策，限制渥太华协议并进行消减关税谈判等。<sup>[16](41-42)</sup>国务院的方案反映了赫尔的心声，也得到了罗斯福的认同。罗斯福对一战后长期困扰美国与协约国之间的战债问题记忆犹新，所以这次力主消除那种“愚笨的美元记账方式”，以免重蹈覆辙。罗斯福在对国务院方案肯定的同时，也将与英国进行谈判的权利授予之，这使与财政部长期争夺租借谈判主导权的赫尔喜出望外。后者认为《租借法案》造成的形势可能是确保英国给予合作完成他的使命并开始大胆行动减少贸易障碍的时机”<sup>[17](542)</sup>。由此，这一“最高尚的”法案变成了国务院实施其战后经济蓝图的有力工具。

为了向美国解释英国的财政困难，确定《租借法案》的援助范围，解决租借援助前的英国财政困难，进行租借补偿谈判，<sup>[18](221)</sup>在1941年5月，英国派著名经济学家、财政部经济顾问约翰·梅纳德·凯恩斯赴美谈判。行前，丘吉尔指示凯恩斯：与美国达成的租借补偿协定既不能限制战后英国经济的充分自由权，也不能讨论任何社会与经济政策，只能在政治、军事以及经济方面寻求补偿。<sup>[19](28-29)</sup>凯恩斯到达美国后与财政部官员接触频繁，向其解释英国财政困境，直到6月上旬，凯恩斯才与美国助理国务卿迪安·艾奇逊举行了关于租借补偿的非正式会谈。会谈中，艾奇逊要求英国放弃歧视性的双边贸易做法，废除帝国特惠制，支持美国战后经济政策，这一要求立即遭到了凯恩斯的拒绝。6月12日，美国副国务卿萨姆纳·韦尔斯与英国驻美大使哈利法克斯举行了租借补偿的首次正式会谈，韦尔斯要求：英国对战后的贸易政策做出政治允诺，建立一个英美联合委员会来制定有关经济政策，韦尔斯的提议同样遭到了拒绝。7月8日，凯恩斯和哈利法克斯拜会了罗斯福总统，后者对英国的立场表示理解。根据与罗斯福的谈话精神，凯恩斯起草了一份“租借补偿协议草案”，并直接发回伦敦征求意见，随后凯恩斯约见艾奇逊，传达了罗斯福的谈话精神，并希望待草案返回后就达成此协议。<sup>[20](6-7)</sup>凯恩斯这种一厢情愿的做法令艾奇逊非常不满，7月28日，艾奇逊将最终完稿的美国方案交给了凯恩斯，其中方案中的第七条这样写道：

经双方最后决定，英国从美国接受的防务援助以及美国由此获得的利益应当以不为两国间的贸易造成负担为条件，而是应当促进两国间互利的经济关系以及世界范围内经济关系的改善；它们要求英美两国都要反对任何针对原产于对方国家产品的进口歧视；双

方将为达到上述目的而采取有关措施。<sup>[21](187)</sup>

凯恩斯看到第七条后非常愤怒,表示“(美国)国务院的做法为未来套上一副19世纪的镣铐,……当(战后)英国出现巨大的贸易赤字而美国却有大量贸易盈余时,第七条就不可能实现。”<sup>[18](225)</sup>并声称第七条“是赫尔先生的疯狂建议”,对此,英国政府绝不会接受。<sup>[17](544)</sup>而艾奇逊坚持,“这仅是一个总体目标,它只要求英国与美国合作,采取措施消除(贸易)歧视和民族主义(经济)做法”<sup>[18](225)</sup>。双方都不愿妥协,至此,英美双方在租借补偿问题上的初步谈判无果而终。最后,只能由两国最高领导人出面协商解决。

在1941年8月召开的大西洋会议上,美国要求在会谈后发表的联合声明中宣布:两国将共同采取措施以“消除在国际贸易中的歧视性待遇”,其实质是要求英国废除帝国特惠制。但丘吉尔声称,美国的要求涉及到渥太华协议,英国必须征询英联邦国家的意见,这至少需要一周时间。对此,急于发表联合声明的罗斯福只好让步。最终,英美发表的《大西洋宪章》中关于经济条款的表述非常笼统,更没有涉及到帝国特惠制。在这次英美首脑会晤中,丘吉尔成功地保卫了帝国特惠制而使美国国务院计划再次受挫。但会后,美国国务院准备继续向英国施压:“强迫英国接受第七条,实质性地废除帝国特惠制和放弃双边主义。”<sup>[19](54)</sup>对于美国的步步紧逼,有求于美国的丘吉尔,不敢强硬反击,只能极力拖延和回避。

然而,拖延和回避并不能解决问题,凯恩斯带回的艾奇逊草案在英国政府内部引起了激烈争论。右翼社会主义者和帝国同情者极力反对废除帝国特惠制,他们认为特惠制不仅使英国免受大萧条的冲击,保持了帝国的荣耀,在战后也将阻止美国夺取世界经济霸权;但大多数内阁成员则认为与美国合作至关重要。<sup>[22](82)</sup>对于美国的不断催促,1941年10月3日和9日,哈利法克斯分别约见了艾奇逊和韦尔斯,表示第七条在英国政府内部产生了极大的分歧,需要时间去协商解决,但首相支持美国的立场,并对达成协议很有信心。<sup>[20](38-40)</sup>10月17日,英国对于第七条的修改稿终于出炉了,其对美国的要求依然采取了回避,当艾奇逊看到哈利法克斯递交的修改稿后非常不满。对此,国务院决定采取强硬态度,12月2日晚,艾奇逊直接向哈利法克斯递交了略作修改的第七条,<sup>[28](228)</sup>英美的不妥协再次使谈判陷入了僵局。

然而,几天后珍珠港事件发生了,罗斯福督促国务院尽快完成与英国的租借补偿谈判,以便国会早日批准新拨款。赫尔立即致电美国驻英大使约翰·怀南特,命令后者马上与丘吉尔和外交大臣罗伯特·安东

尼·艾登联系,督促英国对“第七条”表态。对此,在英国政府内部,以艾登为首的外交部主张接受美国略作修改的“第七条”,而财政大臣霍华德·金斯利·伍德则极力反对,首相丘吉尔则要求起草的新方案能够保卫帝国特惠制。对于英国内阁的分歧情况,怀南特致电告知了国务院,并在电文中指出,英国之所以拖延,是因为他们认为只有国务卿赫尔热衷于实行自由贸易政策,而罗斯福和摩根索不感兴趣。所以,请总统和财政部长亲自向英国施加压力。对此,摩根索和罗斯福迅速做出反应,相继致函英国财政大臣伍德和首相丘吉尔,督促英国尽快接受美国的方案。<sup>[20](53)</sup>这一做法收效甚快,英国很快就做出了回应,但丘吉尔再次故伎重演,声称“在接受对现行帝国特惠制进行任何修正的承诺之前,英国政府自然需要与英联邦国家进行协商”<sup>[23](534-535)</sup>。面对英国的顽固立场,罗斯福决定结束这场旷日持久的争论,因为他认为:“赢得战争才是首要目标,而英国对战争胜利举足轻重,所以不能在战后经济秩序的安排上与英国发生争吵而破坏(反法西斯)大联盟。”<sup>[22](84)</sup>最后,在罗斯福的干预下,英美最终在1942年2月23日达成了《租借互助协定》。至此,长达一年之久的租借补偿谈判到此结束。尽管在第一阶段租借补偿谈判中,美国并没有实现其全部目标,但英国已经同意把“不歧视”一词写入国际协议,<sup>⑤</sup>这为以后废除帝国特惠制奠定了基础。

### 三、租借援助的再次谈判

在第一阶段谈判中,国务院原打算以租借援助为杠杆迫使英国同意战后支持美国构建世界经济新秩序的想法未能实现。出于维护反法西斯大同盟的团结,美国最高决策者没有向英国进一步施压,英国在罗斯福的“庇护”下也可继续得到大量的租借援助,但其严重的经济问题并未从根本上得以解决,而且当德国法西斯败局已定,欧洲和平即将来临时,如何应对欧战结束后英国经济面临的困境?如何使英国经济和平转型?要解决这些棘手的问题还得继续求助于美国,诚可谓“解铃还须系铃人”。

除此之外,英国决策层还面临如下经济困境:其一,美国为了抢占英国的出口市场,对租借物资的用途及英国的美元储备做了严格限制:“美国援助英国的任何租借物资不得以任何形式用于出口。由于(英国)必须动员它全部的资源 and 人力用于战时生产,(所以)英国的出口将被限制在最低限度仅为供应或获得与战争相关的必要物资”;英国的美元储备不能超过1亿

美元。<sup>[22](85-86)</sup>该规定对以靠进出口来维持生存的英国影响很大,英国要想使其经济在战争结束后顺利转型,就必须解除对其进口的限制,扩大出口。英国决策层考虑,如果在欧战结束后,美国大量减少租借物资,那么英国为了参加对日作战,将不得不动用其全部经济资源。而且,随着美援的减少,英国也不得不动用其非常有限的美元储备来进口必要的物资,这样只能进一步加剧财政赤字。但如果美国在此期间的租借援助缓慢而适量的减少,那么,英国就可将部分军工生产转入民用生产,从而开始经济转型和重建工作。其二,英国决策层认为战后英国经济形势不容乐观:外债急剧上升,财政赤字不断扩大。面对如此惨淡的经济前景,美国的经济援助必不可少。其三,随着战事不断发展,美国军方、国务院及国会对接租借援助英国的态度也发生了变化。从1943年起,随着美军在战争中所起的作用越来越大,美国军方认为租借物资应优先供应美国军队,“我们必须有足够强大的军事力量以便在和平的谈判桌上拿回我们想要的东西”。因而,“我们应该仅向我们的盟国提供急需的军事物资。”<sup>[24](282)</sup>在国务院和国会中,一些高级官员和重要议员都认为在战争结束后应停止租借援助。如在1944年4月,美国副国务卿爱德华·斯退丁纽斯声称:“战争结束后将停止租借协定。”美国国会也认为“租借法案是战时一个独有的工具,不能被应用到战后,美国政府不能挑战这一原则”<sup>[25]</sup>。

出于对上述不利因素的担忧及争取在欧战结束到日本投降这段期间(英国决策层估计对日作战需要18个月时间),英国能继续得到美国的租借援助,来帮助其经济顺利转型和重建,英国政府决定就第二阶段租借援助与美国进行谈判。对于英国的要求,美国决策层看法不尽相同。国务卿赫尔坚持一贯立场,主张“在第二阶段,(美国)在一个适度、合理规模的基础上通过租借法案继续援助英国,以使其尽可能再次建立一个合理的经济基础,但作为交换条件,英国必须对(美国提出的)贸易政策有一个明确的承诺”。<sup>[26](53-56)</sup>而总统罗斯福认为过早做出承诺不明智,德国战败后,日本可能马上就会崩溃,到时候,租借法案的前景可能会急剧发生改变。<sup>[16](189)</sup>所以,他不愿做出任何明确的承诺。

为了协调对日作战和商讨处置战败后的德国问题,1944年9月,罗斯福和丘吉尔在加拿大的魁北克进行了会谈。会谈一开始,丘吉尔就对罗斯福说:“这件事(第二阶段租借援助)关系到生死存亡,极其重要……,其理由显而易见,实在令人痛感其必要性。”<sup>[27](667)</sup>然而,对美国来说,与英国协调对日作战和处置战败后的德国则更为重要。在对日作战问题上,英美很快就

达成了共识,但在处置德国问题上,却产生了严重分歧。罗斯福和财政部长摩根索都主张严厉处置战败后的德国,但丘吉尔强烈反对。对此,摩根索在得到罗斯福的同意后提出,只要英国同意美国的处置方案,那么,在第二阶段租借援助中,英国不仅能获得高达35亿美元的军用租借物资,还可获得30亿美元的非军事用途贷款。在此诱惑下,丘吉尔同意了美国计划。然而,此次会议上关于处置德国的政策及对英慷慨援助的消息被泄露出去后,在美国引起了轩然大波。罗斯福主动放弃“诱饵”的做法使国务卿赫尔非常愤怒,在向罗斯福接连发出3封抗议信后,在愤恨与失望的双重打击下,赫尔住进了海军医院,同时向罗斯福递交了辞职信。<sup>[16](200)</sup>以陆军部长亨利·史汀生、海军部长詹姆斯·福莱斯特和海军上将威廉·李海为代表的军方均对罗斯福绕过国会与英国达成租借援助的做法表示担忧和不满,面对责难的浪潮,加之1944年又是美国选举年,争取连任的罗斯福不得不选择后退。

根据罗斯福和丘吉尔在魁北克达成的初步协议,在1944年秋,英美组成了以凯恩斯和摩根索为首的专家委员会来具体商讨第二阶段的租借援助问题。由于赫尔已辞职,而摩根索在魁北克会议上已拿租借援助在处理德国问题上做了交易。所以,这次谈判比较顺利,双方最后达成协议:在第二阶段,美国同意放松对英国出口的限制,给予英国27亿美元的军事物资援助和28亿美元的非军事用途贷款。然而,在魁北克会议上吃过苦头的罗斯福变得非常谨慎,不愿签订正式条约。<sup>⑥</sup>对此,摩根索提出抗议,罗斯福答道:“英国不得不依赖美国的善意。”<sup>[28](279-280)</sup>已基本实现了求援目标的英国,考虑到与美国的进一步争吵可能会公开暴露其经济上的弱点,从而在政治上产生严重后果,即加速英联邦国家的独立倾向;考虑到如果进一步施压可能导致美国的强力反弹,提出更高的谈判条件;考虑到“如果这次的(援助)计划不能解决问题的话,罗斯福将会像1941年提出《租借法案》一样,再次产生‘灵感’,想出援救他们(英国)的办法,”<sup>[25](270)</sup>鉴于此,英国最后选择了后退,然而事实证明,凯恩斯和丘吉尔的想法太过乐观。罗斯福拒绝签署正式协议为以后美国不履行第二阶段租借援助义务乃至最终停止租借援助埋下了伏笔。

#### 四、租借总清算与财政贷款谈判

由于罗斯福在战时深孚众望,故其“态度在英美租借谈判中起了举足轻重的作用”<sup>[22](84)</sup>。然而,1945

年4月12日,罗斯福突然病逝,继任总统哈里·杜鲁门不仅缺乏外交经验,更是对援助英国的复杂性和重要性认识不足。随着欧战即将结束,美国开始逐渐减少租借物资的供应。美国连续消减租借物资的举措致使丘吉尔不得不在5月28日紧急致电杜鲁门,督促美国履行第二阶段租借援助计划,并要求就关于《租借法案》的未来与美国进行谈判。<sup>[16](219-220)</sup>但三天后,杜鲁门收到了众议院中几名共和党人联名发来的一份措辞严厉的警告信,称任何试图将租借物资用于战后重建都将可能带来灾难性后果。<sup>[29](130)</sup>在7月举行的波茨坦会议上,丘吉尔向杜鲁门抱怨:美国运往英国的军用物资几乎为零,对此,杜鲁门仅表示:他必须遵守法律。至此,英国只能把延长租借的希望寄托于日本能坚持抵抗18个月,“到1945年,英国官员一直认为,日本将不使我们倒下”<sup>[30](22)</sup>。然而,日本在美苏的联合打击下,尤其是在原子弹的轰炸下,很快就投降了。随之,美国在未与受援国磋商的情况下,突然宣布停止租借援助,美国此举使“英国直接掉入了第三阶段租借援助的凄凉困境”<sup>[31](533)</sup>。

美国突然停止租借援助使得刚刚上台的工党政府立刻陷入了财政危机,正如凯恩斯所说英国在经济上的“敦刻尔克时刻”已经来临。环顾战后世界,唯有美国有实力提供大批援助,而且,因租借援助而使英国经济严重依赖美国,所以,向美国继续求援是顺理成章的事情。作为财政部经济顾问的凯恩斯早在3月份就提交了一份第三阶段租借援助的方案,建议政府设法利用租借援助进行战后重建。丘吉尔在离开首相官邸前两天,向杜鲁门发去两封信,要求两国在秋季展开经济对话,以解决英国战后重建之需。<sup>[32](1180-1181)</sup>

美国此时也需要与英国对话来解决战后经济问题。首先,缺乏外交经验的杜鲁门在其顾问的建议下,突然停止了租借援助,激起了盟国的强烈反对,迫使美国政府不得不重新考虑彻底解决租借问题,而英国则是租借物资的最大受援国;第二,美国政府希望利用这次英国的求援之机,把财政援助和贸易谈判联系起来,进而在贸易谈判中取得突破<sup>[33](110)</sup>;第三,美国需要英国早日批准《布雷顿森林协定》;第四,美国决策者担心,战后随着军队的大量复原和经济的和平转型将导致大量的失业和产品过剩,进而再次引发经济危机,对此,唯有建立一个开放、不受歧视的世界贸易体系才可避免之;第五,通过体制的确立来保证美国经济霸权的长久化和合法化。鉴于以上原因,对美国来说,无论是实现长远目标,还是解决迫在眉睫的经济问题,都需要英国的支持和配合。

英国在接到停止租借援助的通知后,从1945年8

月18日至23日,由首相克莱门特·艾德礼亲自主持召开了五次内阁会议,主要商讨租借中断后的英国财政危机和向美求援问题。经过激烈争论,在23日晚召开的内阁会议上决定派遣由凯恩斯、哈利法克斯、时任财政部临时助理大臣的费雷德里克·哈默等组成的代表团赴华盛顿参加谈判。9月6日,英国代表团到达美国,11日会谈开始。

此次英美会谈主要包括三个主题:租借总清算以及由此而引发的财政贷款谈判,与财政贷款谈判相挂钩的贸易谈判。由于美国此时已停止了租借援助,《租借法案》作为谈判筹码的价值已不复存在,故英美双方仅就战时美国租借给英国的各类物资的价值和英国逆租借给美国的各类物资的价值进行估算,最后再做总的清算。自《租借法案》出台后,美国朝野就形成共识:在租借偿还问题上,力避重蹈一战之覆辙。所以,在这次租借总清算中,美国表现非常大度:“在战败敌人中丧失、毁坏或消费的根据租借协定或逆租借办法提供的物资,并不构成任何一国的财政负担。这些物资和劳务是用来赢得战争的,因此任何一国也没有牺牲别国的利益而在财政上取得好处。”<sup>[34](1204)</sup>在此原则指导下,美英双方很快在租借清算问题上达成了共识:经英美两国专家计算,从租借援助开始到停止,美国租借给英国的各类物资大约为270亿美元,英国逆租借给美国的物资大约为60亿美元,其中英国所欠美国近210亿美元的租借债务一笔勾销<sup>[16](1)</sup>。英国只须偿还在日本战败后,美国国会已经批准援助英国的6.5亿美元的租借债务。至此,英美国绕租借援助展开长达4年之久的较量画上了句号,而租借援助的停止则预示着英美财政贷款谈判的开始。最终,美国迫使英国答应废除帝国特惠制,批准布雷顿森林协定,与美国联合发表关于国际贸易政策与成立国际贸易组织的原则声明,一起邀请有关国家参加未来的国家贸易与就业会议,制定战后国际贸易政策等。

## 五、结语

在近代以来的世界历史舞台上,很多大国经历了崛起与衰落,探究其原因成为后世学者经久不衰的课题之一。美国学者保罗·肯尼迪在其堪称经典的《大国的兴衰》一书中指出,国家之间经济力量的此消彼长和军事冲突的最终结局是导致大国兴衰的两个基本核心要素。纵观近代以来英国的兴衰成败,可谓兴也战争,衰也战争。得益于工业革命所创造出来的巨大财富以及在此基础上建立起来的强大的皇家海军,使

其在近代以来的世界争霸战争中所向披靡，最终建立起了“日不落大帝国”。然而在 20 世纪上半期相继爆发的两次世界大战最终耗尽了英国的国力，建立在其上的世界霸权也轰然坍塌。

与英国相比，美国情况正好相反，在英国国力不断下降的时候，美国国力却在稳步上升，两次世界大战不仅使其经济实力大增，也为其崛起提供了千载难逢的良机。一战后，美国决策层就企图凭借其强大的经济实力来构建以美国为主导的世界新秩序，最后因种种原因而未能实现。二战爆发后，丘吉尔内阁放弃了绥靖政策，决定与德国进行一场全面战争，但该战略已远远超出了英国的国力，最后不得不求助于美国。这使美国决策层再次看到了从英国手中夺取世界霸权的机会。求援开始后，美国国务院就决定用援助杠杆来撬动英国的经济霸权，这使得英美在第一阶段租借补偿谈判中矛盾重重，交锋不断。然而，在战时，大敌当前，合作为重，在“法西斯威胁”和“重视大国合作的罗斯福总统的谅解”这两张王牌的保护下，国务院的目标并未实现，英国也暂时逃过了一劫。但受战争摧残，元气大伤的英国此时已严重依赖美国，迫切需要其援助，但能否得到则主要取决于英国提供的回报是否丰厚和美国决策者的“善意”，罗斯福不愿给第二阶段租借谈判一个正式条约就是明证，这也为以后美国不履行义务提供了理由。二战的结果对英国来说既是胜利但更是悲剧，战后英国深陷财政危机，手中已无任何牌可打，而雄踞实力巅峰的美国却拥有多种选择，最终利用战后英美财政谈判实现了重建国际贸易新秩序的夙愿。英国在失去经济霸权的同时，也将世界霸权拱手让给了美国。

#### 注释：

- ① 美国将租借援助分为三个阶段，即从租借开始至欧战结束，从欧战结束至日本投降日和日本投降后。国内学者张振江对英美第一阶段租借谈判有所论述，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。
- ② 在《租借法案》出台以前，《中立法》和《约翰逊法案》是美国政府对外进行援助的两个最大的法律障碍。在 1939 年以前，美国国会通过的前三个《中立法》规定禁止向交战国出售武器，1939 年修改后的第四个《中立法》规定交战国可以向美国购买军火，但必须遵守“现款交易、自行运输”的原则。1934 年国会通过的《约翰逊法案》规定不按期偿还美国债务的国家不能获得美国新贷款。当年 5 月英国被列入“欠债不还”的国家名单中。
- ③ 从 1941 年 1 月 15 日至 1 月 29 日，众议员外交委员会听取了 29 个人的证词；从 1 月 27 日至 2 月 8 日，参议院外交委员会听取了 41 个人的证词。其中国务卿赫尔、陆军部长史汀生、海军部长弗兰克·诺克斯以及财政部长摩根索均出席了听证会，力证租借援助英国的必要性。证词详见 Charles A. Beard.

President Roosevelt and the coming of the war: 1941. New Haven: Yale University Press, 1954: 33-68.

- ④ 国会中的反对派担心“租借法案”出台后可能会使美国卷入战争，且授予总统权力过大，故提出了限制总统权力的修正案。
- ⑤ 在《租借互助协定》中，英美最终达成的第七条中规定“消除在国际贸易中各种形式的歧视性待遇，并缩小关税和其他贸易壁垒”。第七条全文见威廉·哈代·麦克尼尔著：《美国、英国和俄国：它们的合作和冲突(1941—1946)》。叶佐译，上海译文出版社，1978: 219。
- ⑥ 罗斯福谨慎的原因，财政部长摩根索认为是对丘吉尔在 1944 年对东欧政策，尤其是与斯大林达成划分势力范围的百分比协议的不满；李海则认为罗斯福担心，如果给予英国数额巨大的长期贷款可能会产生严重的法律和政治后果。

#### 参考文献：

- [1] 王孔安. 从“租借法案”看罗斯福战略思想的转变[J]. 潍坊教育学院学报, 1995(1/2): 13-15.
- [2] 于婧. 从英美血缘姻亲看“租借法案”的诞生[J]. 经济研究导刊, 2012(4): 286-287.
- [3] 高辉. 二战期间英美经济合作[J]. 辽宁大学学报, 1992(6): 14-17.
- [4] 陶侃, 魏春初. 论“租借法”在反法西斯战争中的作用 [J]. 绍兴师专学报, 1996(1): 88-91.
- [5] 陈秋菊. 美国“租借法案”在二战中的作用[J]. 大连大学学报, 1997(5): 37-39.
- [6] 王正文, 唐利. 美国“租借法案”述评[J]. 固原师专学报, 2000(2): 24-27.
- [7] 杨建增. 浅论“租借法”在第二次世界大战中的作用 [J]. 山西大学学报, 1982(3): 112-117.
- [8] 张兵. “租借法案”与美国对外政策的转变[J]. 辽宁大学学报, 2002(9): 76-79.
- [9] 朱贵生. 租借法剖析——论二次大战时美国对英国的援助及其互助[J]. 思想战线, 1986(6): 53-61.
- [10] Warren F. Kimball. Churchill and Roosevelt: The complete correspondence (Vol. I) [M]. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- [11] Edward R. Stettinius. Lend-lease, weapon for victory [M]. New York: Macmillan Company, 1944.
- [12] Langer W, Gleason S. The Undeclared War: 1940—1941 [M]. New York: Published for the Council on Foreign Relations by Harper, 1953.
- [13] Duncan Hall. North American Supply [M]. London: H. M. Stationery Off, 1955.
- [14] Harley Notter. Postwar Foreign Policy Preparation: 1939—1945 [M]. New York: Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1949.
- [15] Patrick J. Hearden. Architects of Globalism: Building a New World Order during World War II [M]. Fayetteville: University of Arkansas Press, 2002.
- [16] Alan P. Dobson. US Wartime Aid to Britain: 1940—1946 [M].

- London: Croom Helm, 1986.
- [17] R. E. 哈罗德. 凯恩斯传[M]. 刘精香译. 北京: 商务印书馆, 1995.
- [18] Donald Markwell. John Maynard Keynes and International Relations-Economic Paths to War and Peace [M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [19] Randall Bennett Woods. A Changing Guard: Angle- American Relations, 1941—1946 [M]. Raleigh: The University of North Caroline Press, 1990.
- [20] Foreign Relations of the United States (1941, Vol. III) [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Government Printing Office, 1959.
- [21] 张振江. 从英镑到美元——国际经济霸权的转移(1933—1945)[M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [22] Alan P. Dobson. Anglo-American relations in the twentieth century: of friendship, conflict and the rise and decline of Superpowers [M]. London: Routledge, 1995.
- [23] Foreign Relations of the United States (1942, Vol. I) [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Government Printing Office, 1960.
- [24] Maurice Matloff. Strategic Planning for Coalition Warfare: 1944 [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Office of the Chief of MilitaryHistory, 1959.
- [25] George C. Herring Jr. The United States and British Bankruptcy: 1944—1945, Political Quarterly [J]. 1971 (6): 264.
- [26] Foreign Relations of the United States (1944, Vol. III) [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Government Printing Office, 1965.
- [27] 罗伯特·达莱克. 罗斯福与美国对外政策: 1932—1945(下册)[M]. 陈启迪译. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [28] William D. Leahy. I Was There [M]. New York: Whittlesey House, 1950.
- [29] 哈里·杜鲁门. 杜鲁门回忆录(第一卷)[M]. 李石译. 北京: 世界知识出版社, 1964.
- [30] William C. Mallaleiu. British Reconstruction and American Policy, 1945—1955[M]. New York: The Scarecrow Press, 1956.
- [31] Hancork W K, Gowing M M. British War Economy [M]. London: H. M. S. O, 1949.
- [32] Foreign Relations of the United States (1945,Vol.II) [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.
- [33] Foreign Relations of the United States (1945,Vol.VI) [M]. Washiongtion D.C.: U.S. Government Printing Office, 1969.
- [34] 威廉·哈代·麦克尼尔. 美国、英国和俄国: 它们的合作和冲突(1941—1946)(下册)[M]. 叶佐译. 上海: 上海译文出版社, 1978.

## On the role of Lend-Lease Act in the transfer of British and American economic hegemony

YANG Yongfeng

(Institute of history and culture, Northwest University for Nationalities, LanZhou 730030, China)

**Abstract:** The Lend-Lease Act was an important program under which the United States supplied Great Britain and other Anti-Fascist Nations with materials between 1941 and 1945. According to the agreement on loan, the United Kingdom received a huge amount of loan aid from the United States and paid a high price. On the one hand, the U.S. kept on putting the pressure on Britain by loan aid, forcing it to accept to reshape the Post-War international economic orders advocated by the United States, which not only meant that the UK would lose barrier to protect its weak economy after the War, also indicated that the economic hegemony of the world would be handed over to the United States. Therefore, both sides engaged in a fierce battle at the first stage of the Lend-Lease compensation negotiations. On the other hand, in accordance with the compensation agreement on loan, the U.S. limited the United Kingdom's dollar reserves and trade strictly, which made British exports decline sharply and fiscal deficit rise seriously, therefore the UK economy depended heavily on the U.S.A. In order to achieve a peaceful transition and Post-War reconstruction, the United Kingdom turned to the United States once again, that is, the second phase of Lend-Lease negotiations. After the end of the World War II, the United States withdrew the rent aids and held a total liquidation with Britain on the rented materials.

**Key Words:** During World War II; Lend-Lease Act; Britain; the United States; the Post-War international; economic order; international economic hegemony

[编辑: 苏慧]