

研 中
究 美
丛 关
书 系

复 旦 大 学 美 国 研 究 中 心

汪 熙
主 编

·8·



院外集团与 美国东亚政策

— 30年代美国
白银集团的活动

[美]迈克尔·罗素 著

郑会欣 译 吴世民 洪邮生 校

American
Silver Policy
and China,
1933-1936

复旦大学出版社

复旦大学美国研究中心

中美关系研究丛书

丛书主编：汪 熙



院外集团与美国东亚政策

——30年代美国白银集团的活动

[美]迈克·罗素 著

郑会欣 译

吴世民 校

洪邮生

复旦大学出版社

(沪)新登字 202 号

责任编辑：陈锡鏖

中美关系研究丛书第 8 辑
院外集团与美国东亚政策

〔美〕迈克·罗素 著

郑会欣 译

吴世民 洪邮生 校

复旦大学出版社出版

(上海国权路 579 号)

新华书店上海发行所发行 同济大学印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.25 字数 182,000

1992 年 3 月第 1 版 1992 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—3,000

ISBN7-309-00764-6/K·29

定价：4.20 元

丛书主编前言

30年代的美国白银政策对中国和东亚都产生了很深远的影响。但是这个政策原来是美国的国内政策。它是院外利益集团活动的产物。因此,简述一下美国政治结构运作的机制,透视这一政策是在什么特定的政治环境中产生的,也许很有必要。

美国的政治结构是基于相互制衡的理论。其实,行政(总统)与国会的关系是一对矛盾的统一体。一般论者往往强调矛盾的一面,借以说明制衡的机制如何导致民主的结果,但常常忽视它们在运转中的统一的一面。这一面大多是通过非民主的活动来实现的。

诚然,立法大权掌握在国会手里,总统提出或支持的法案,往往必须通过重重关卡,才能形成法律。有时法案虽然通过,却在很大程度上已被国会修改、补充了,甚至最后变得面目全非。因此,为了一个法案,总统与国会使用否决权与再否决权,往返厮杀一番,是常有的事(例如福特总统在任期内,就否决国会的45件法案,而国会又再否决了福特的12件否决案)。国会议员一方面加强自身参与立法的力量,大量为自己配备助理员(据1983年的统计,两院议员及各委员会雇用助理达15000余人);同时,又以警惕的眼睛盯住总统,担心总统的权力过分膨胀。用美国学者斯勒辛格(A. Schlesinger, Jr.)的话说,就是怕总统变成了一个“帝王总统”(The Imperial Presidency),难以控制。但有些重大的事情,总统也可以利用政治技巧或种种借口越过国会的控制。例如,美国宪法把宣战之权赋予国会,但总统仍可利用三军统帅的地位,借口国家安全的理由,从“侧门”绕过国会的控制。二战以后的韩战、越战,以及

最近的海湾战争都是未经国会授权宣战而进行的大规模的战争。所以，国会能控制总统，总统也自有“反控制”之术。所谓制衡的机制并非如想象的那么严密。

在与国会打交道的过程中，总统总是不忘记利用他的政治资源、个人声望，采用笼络妥协的办法，对国会和国会议员达到“不战而胜”的目的。这些办法，包括：(1) 事先与国会领袖或个别持反对意见的议员会谈磋商。在磋商中与这些议员通过讨价还价，使双方的意见达到一个折中点，从而取得他们的支持，为总统法案的通过铺平道路。至于这个“折中点”的寻得，自然包含了总统的许多让步、承诺或保证，使持反对意见的议员确知他的妥协是获得了足够的补偿的。(2) 搞“肉桶立法”(Pork Barrel Legislation)。它原是议员之间为了取悦于自己选区的选民，联合起来向联邦政府争取公共建设计划和各种经费补助的活动。这些活动经过一定程序成为法律，就使有关的议员能为各自的选区带回一点好处，也就是说每一个议员都有机会把手伸入肉桶，带一块肉回选区，为自己争取连任创造条件。总统有时也抓住机会赞助或支持一些“肉桶立法”，使一些议员从中受益。其回报自然是对总统的支持。(3) 优惠任命。总统一上任，总有几千名联邦官员及法官有待任命。每一位议员都希望能为朋友或地方上有影响的人士向总统力争联邦职位，以巩固自己在选区的地位。这也是总统笼络议员，讨价还价，使之就范的机会。布什就任总统后，立即与参议院共和党领袖杜尔会谈，消释在总统竞选中的对抗情绪(杜尔曾一度与布什竞选共和党总统候选人提名)。稍后，布什又任命杜尔夫人为劳工部部长，名为借重长才，实者讨好拉拢，其意甚明。(4) 互利交换。议员为了使自己的法案得到行政支持，不致被总统否决，常对总统提出的法案作梗留难，迫使总统让步，以支持该议员的法案，作为让总统法案顺利通过的条件。卡特任内与中国签订了建交公报，终于使中美关系正常化。一些亲台议员不甘罢休。1979年2月初，参

议院外交委员会在丘池领导下，连续举行四天“台湾关系法案”听证会，迹象表明听证会进展的势头大有可能损及中美建交公报的原则。2月10日卡特就邀请丘池到白宫午餐。的确，没有免费的午餐。当天下午，丘池对台湾的支持就降低了调门。总统手中握有很多王牌（例如许诺增加地方建设，制造就业机会，从而可使议员在他的选区获得更多的选票，等等），足以使议员难向总统说“不”，并对总统有所回报。（一）通过两院协调会施加影响。国会酝酿法案时，参、众两院是分别议定的。内容、词句都会有差别，但必须合并成一个法案送交总统签署。这个工作交由两院联席会议（Conference Committee）来处理。奇怪的是，这个协调会议的讨论情况在传统上都是对外保密的，有很大的神秘性。1970年国会虽将协调会议由秘密会议改为公开会议，但开放的程度仍很有限。在协调会议中议定法案的最终稿时，两院委员固然要代表各自背后的利益，字斟句酌地谈判与协调，而行政也派代表列席，名为提供咨询，实际是极尽沟通能事，对法案施加影响。在法案的协调过程中，充满了协商、交易、妥协、威逼、利诱等政治手段。除了以上办法以外，舆论与利益集团（据调查统计，自1970年以来，美国已有17000个利益集团的组织），自然也是总统与国会可以利用并迫使对方妥协的筹码。若法案涉及到对外关系，还会掺入外国利益集团的因素，情况就更加复杂化了（据1985年的资料显示，约102个外国政府在美国雇有数目不等的游说人为他们各自的政府服务）。

总之，美国总统与国会之间，既有相互制衡的一面，又有反制衡的一面；既有矛盾的一面，又有统一的一面；既有民主的一面，又有非民主的一面。但不论是哪一面，都值得我们深入了解。只有这样，在同美国打交道时，才能心中有数，不致进退失据。

我们之所以要简述美国政治结构运作的情况，就是为了向读者推荐现在呈现在您面前的这本书——《院外集团与美国东亚政

策——30年代美国的白银集团的活动》。这是一本未发表过的美国伊利诺大学的博士论文。罗素博士在这本论文中，环绕1933—¹1936年美国的白银政策，把白银集团对国会的操纵，以及国会与罗斯福总统之间既矛盾又统一的错综复杂的关系论述得淋漓尽致。当时，白银集团以白银产区参议员毕德门为首（毕又是具有很大威力的国会外交委员会的主席），其人数虽少，能量很大。毕德门纠集了一伙直接或间接与白银利益有关人士（甚至包括教堂的牧师）形成了强大的院外利益集团。这个院外集团利用当时罗斯福总统想通过一系列“新政”法案把美国从经济危机中挣脱出来的急切心情，迫使罗斯福在白银立法问题上一再让步。结果引起世界银价上涨，中国白银外流（其中很大一部分属于日本走私出口），经济濒临崩溃。罗斯福明知道白银集团所持的理由都是荒诞不经的谬论，但是为了“互利交换”，使得他的“新政”法案能在国会中顺利通过，只得节节让步，实行妥协。就在这个时候，东亚形势十分险恶，日本帝国主义侵吞我国东北以后，又越过长城侵占华北，汹汹有囊括黄河以北之势。东亚的国际均势已完全破裂，美国在东亚利益受到严重威胁。美国的白银政策实际上是助纣为虐，落井下石。在中国民族危机极端深重的年代，把这个多难的国家置于腹背受敌的境地。这就加速了东亚均势向不利于美国方面倾斜，是与美国的国家根本利益背道而驰的。当时，在美国政治结构的矛盾与统一的复杂运作过程中，由于院外集团的操纵，地区集团的利益占上风，白银就是一切，什么宪法的原则，公理与正义，甚至美国国家的根本利益都抛在一边了。而“肉桶立法”、“优惠任命”、“互利交换”，等等，一起登上舞台，大显身手。这一本书中非常生动的论述，使我们对美国政治进一步有所理解。

本书对美国白银政策所引发出来的英、美、日诸国企图控制中国金融的活动，以及中国政府最后被迫走上币制改革的过程都有详尽的论述。罗素博士成功地把这一连串横跨太平洋，大西洋的

历史事件和纵横捭阖的国际关系,比较忠实地再现出来了。

我还要感谢译者第二国家档案馆的郑会欣同志与校译者南京大学的吴世民、洪邨生同志。他们经过多年的努力,出色地完成了译、校本书的工作。

历史是一面镜子。这本书精心地铸成了这面镜子。让我们从中鉴明过去,思考未来!

汪 熙

1991年6月于复旦校园

导 言

对于美国和中国，1933—1936年都是一个充满危机、动荡不安和急剧变化的年代。富兰克林·D·罗斯福就任总统，来对付美国历史上最严重的经济危机。面对庞大的失业队伍以及全国金融结构的濒临崩溃，新总统迅速行动起来，试图恢复信心并着手复兴经济。罗斯福推出广泛的立法来解决萧条，当时是把国内复兴放在第一位进行考虑的。在制订国内政策时，几乎没有想到这些立法对国外可能产生的影响。美国人民需要食物、工作和信心，所以罗斯福政府实施一系列范围广泛的计划来满足这种需要，并藉此取得国会的政治支持。

就南京国民政府而言，这一时期同样充满危机。面临着国内统一和抵抗侵略这样的双重问题，南京政权着手制订庞大的军事发展计划，并且选择了“攘外必先安内”的政策。这两项决定都带来沉重的债务。由于没能着手进行土地所有制和税收制度的改革，南京政府不得不依靠国内举债和乞求外国援助来应付。预算赤字（因军事开支而产生）日益严重。因此当外国经济援助未能实现时，中国官员愈发依赖于发行高利率债券，这只能更加剧了预算危机。

军事开支使国家岁入不能用于农村迫切需要的改革，从而降低了南京政府在农民大众中建立稳定的政治基础的能力。中国政府的改革和发展计划集中在近代的工业方面（运输、通讯、银行业）。所抱的希望是，外国技术和经济的支援当能提供一些必要因素。由于南京政府将近代化的沿海地区作为其政治和经济中心的

基础，他们所苦心制订的土地改革计划也就流产了。

蒋介石所作出的在抵抗日本侵略之前先进行政治统一的决定也蕴藏着严重的政治危险。蒋介石决心消灭中国共产党——即使以消极抵抗日本在华北的入侵作为代价也在所不惜——这就与大多数中国人所强烈要求维护国家主权与经济独立的愿望完全相反。反对派强烈指责南京政府企图牺牲中国的独立来维护他们自身的政治权力。蒋介石镇压共产党的失败只是加深了人们对南京的日益严重的失望情绪，无论是国家统一还是对日本的抵抗，看来都不是指日可待的了。

南京政府在取得外援来制止日本的推进和实现工业发展方面也不得力。国际联盟对日本入侵满洲的谴责只不过是促使日本退出国联，但这丝毫也没有能限制日本在中国的侵略野心。塘沽协定以后，华盛顿和伦敦都表现得越来越不想触犯日本。天羽声明宣布日本的意图是要在没有西方干涉的前提下确定日本同中国的关系，对于这一声明似乎并未遇到国际上的反对意见。

中国期望获得外国技术和经济的援助来用于工业发展的企图只取得了有限的成功。国联派遣的技术代表团向中国提供了赈灾、卫生以及教育等方面有价值的援助。然而国联并未能提供全国经济委员会拟想的全面建设计划所必需的大规模经济援助。由国际银行团来采取行动看来是不可能的，华盛顿和伦敦都不愿冒会引起日本不满的危险来向南京政府提供单方面的借款。

30年代中期东亚的国际关系同样是不稳定的，日本侵略满洲并不断向华北施加压力，构成对第一次世界大战后东亚和平体系的威胁。东京要求与英、美海军吨位的平等以及天羽声明的宣布，只是更加使得美国和英国的官员们相信，华盛顿会议的办法已经不再适宜于东亚的国际关系。英国政府面对着欧洲日益恶化的危险局势，极力想以一种新的合作方针来稳定东亚的形势。美国的官员们也同样密切地关注着日本的威胁，但（直至1935年11月为

止)他们仍然把避免与日本冲突,放在采取主动措施以维护集体安全之上。英美两国政府都认识到,日本在华新的侵略已经破坏了东亚旧有的秩序,但(在1935年11月以前)两国看来都不打算对日本的行径进行对抗。

30年代中期,南京政府就是面临着这样极为混乱的国内形势和来自日本的与日俱增的威胁——几乎没有希望获得外国的援助来缓和其中任何一个难题。在1934年6月以后的两年里,美国购买白银既加重了然而又提供了解决这两个问题的机会。由于促使世界白银价格的剧烈上涨,美国的政策致使中国的金融结构陷于严重的紧张状态,并且更加削弱了南京政府抵抗日本侵略的能力。由于迫使中国脱离银本位,并由此而造成南京政府对外汇的迫切需求,美国的政策亦为华盛顿提供了一个既可援助中国,而又不直接与日本对抗的独特机会。罗斯福政府为了应付国内的政治压力而勉强制定的美国白银政策,在30年代中期的东亚国际关系中起着非常重要的作用。这一政策的对外影响远远超过了其在国内所产生的后果,并导致罗斯福政府破天荒地将美国的资源提供给南京政府。面对着恢复华盛顿体系的失败以及日本不断加深对中国侵略的前景,美国政府利用其白银政策对东亚的不干涉主义规定界限。这些界限的最后定义是直到1941年才明确的。

内 容 提 要

本书通过对 20 世纪 30 年代美国制定白银政策的原因、经过及其后果的叙述,揭示了美国国会院外集团在美国政治机制中的作用以及美国制定国内外政策的内幕。作者分析了美国白银政策如何危害中国的金融稳定,使得中国物价暴跌、白银外流、出口锐减、企业倒闭,最终导致整个财政系统崩溃;列强又如何乘人之危,企图维护和扩大在华的既得利益,进而控制中国的经济。本书虽是对历史的回顾,但对了解当今的美国政治,有重要的参考价值。

目 录

丛书主编前言	汪 熙
导 言	1
第一章 美国、中国与白银贬值问题(1930—1933)	1
第二章 美国白银政策的制定	18
第三章 世界白银价格的提高:中国人的反应(1934年)	40
第四章 美国白银政策与东亚国际关系	60
第五章 联合行动的失败与中国危机的加深	84
第六章 李滋罗斯使团	107
第七章 中国的币制改革和陈光甫使团	140
第八章 结论	176
文献目录	192
英汉人名对照表	209

第一章 美国、中国与白银贬值问题

(1930—1933)

20 世纪 20 年代后期,由国会中“白银集团”发出的“为白银做点什么”的有力呼吁,这在美国政治上并不是一个新的问题。19 世纪后半叶,银矿主、通货膨胀论者以及农场主曾两次联合起来,强行通过立法支持这种白色金属。1878 年的“布兰德-艾里逊法案”(Bland-Allison Act)和 1890 年的“谢尔曼购银法案”(Sherman Silver Purchase Act),都要求由美国财政部大量收购白银,并发行白银证券。但由于白银价格的持续下跌,使得银矿主和通货膨胀论者对这两个法案感到失望。1896 年威廉·詹宁斯·布赖恩的竞选失败,标志着白银论者试图影响政府采取行动支持白银工业的努力最终未获成功。

19 世纪购银法令的毫无效用对 20 世纪 20 年代到 30 年代的白银鼓吹者并未起什么吓阻作用。1918 年,参议员基·毕德门(内华达)为白银提出一项新的动议,他要求立法命令财政部长将 3.5 亿枚银元变换成银条,按每盎司一元的价格卖给向印度出口的商人。财政部按同一价格收购新产白银来取代售出的这一部分。毕德门法案试图防止因结算与印度贸易的入超而造成的黄金由美国大量外流。这位参议员还认为,白银可以为印度的新纸币制度提供保证,因为据英国官员说,德国人正企图暗中破坏这一制度^[1]。

毕德门法案的通过为美国的白银工业提供了有益的津贴,因为当世界白银价格保持在每盎司 70 美分时,美国白银的收购价格

却是每盎司一美元。更重要的是，立法为政府对白银工业的津贴政策以及用命令人为地固定白银价格开创了先例。这个先例的重要意义只是在 20 年代白银价格剧烈下跌和 30 年代初期国会中出现强大的白银集团之后，才显示出来。

导致 20 年代白银价格下跌有以下几个因素。基本原因是白银的供过于求。作为其他金属(铅、锌、铜、金)生产的一种副产品，白银并不是按照对这种金属的需求而生产的。20 年代其他金属的增产导致了白银的过剩。此外，许多国家在 20 年代不是停止以白银作为货币，就是降低了他们国内银币的纯度。因此，印度支那、暹罗、墨西哥、俄国和比利时在这十年中，都出售了大量的白银。1926 年，印度货币与金融皇家委员会(The Royal Commission of Indian Currency and Finance)提出了一份报告，要求出售印度的大部分银币，并收购黄金以代替之。印度政府听从了这一劝告，自 1926—1930 年间，他们向世界市场出售的白银达一亿盎司以上。由于各方面因素所导致的白银供过于求的结果，促使纯银的年平均价格由 1921 年每盎司 0.63 美元下跌到 1931 年的 0.29 美元^[2]。

世界银价的剧烈下跌结合着全面萧条的冲击，给予美国的银矿主带来严重的经济灾难。在参议员基·毕德门(内华达)、威廉·金(犹他)、伯顿·K·惠勒(蒙大拿)、埃尔默·托马斯(俄克拉荷马)和帕特里克·麦卡伦(内华达)等人的领导下，国会中的“白银集团”不断地向胡佛政府和第一届罗斯福政府施加压力，要求提高白银价格。在这个问题很难得出统一解决办法的情况之下，白银议员向国会和政府提出排炮般的建议：金银复本位制、购买白银、召集国际会议来管理白银市场。参议院外交委员会的一个小组委员会和众议院钱币与度量衡委员会举行听证会，详细地讨论了银价低下的含义，认为这是大萧条的一个因素。

1932 年 5 月，胡佛总统被迫同意召集国际货币会议，这就显

示出在国会中代表白银利益者日益增长的政治力量。在1932年的总统竞选活动中，两党的政纲都包含有赞同以某种方式援助白银的条款。富兰克林·罗斯福特别称颂白银利益集团，在蒙大拿州巴特的一次讲演中，他曾允诺说，如果他当选的话，他将召集一次国际白银会议^[3]。

1932年11月罗斯福的当选极大地增加了白银利益集团左右政府行动的机会。当选总统不仅欠下了对民主党白银论者（特别是对参议员华德门）的政治债务^[4]，而且罗斯福很快就显示出他本人也很愿意在货币事务上广泛试验可供选择的政策。此外还有新总统继承下来的极为严重的金融危机以及国会乐意通过罗斯福立法的情况。于是在1933年刚刚开始的时候，国会中白银派势力在赢得对这种白色金属的支持方面处于一种优越的地位。

国会中对白银兴趣日益增长的一个重要方面是关注世界主要用银国中国在恢复白银价格并刺激美国贸易方面可能会起作用。在许多白银论者看来，中国不仅可以对白银工业提供援助，而且它还是能够使美国从萧条中复苏的一把钥匙。美国人一如以往多次所持的看法那样，将中国亿万人民的经济力量视为解决其本国经济困难的灵丹妙药。

参议院和众议院各委员会在1930—1933年这一时期举行的有关白银问题的听证会，提供了对白银集团看待（和利用）中国问题的态度的有意义辨识。1930年，参议院外交委员会一个以参议员毕德门为首的小组委员会召开了一次关于美国同中国商业关系的大规模的听证会。众议院钱币和度量衡小组委员会在1932年关于白银贬值影响问题的听证会上也提出了许多同样的问题。从这些听证会、国会辩论以及白银论者的私下谈话中，显露了有关银价低下的影响和中国对美国经济复兴作用的几个主要论调。

在白银论者看来，20年代和30年代初期世界银价的下跌是世界经济萧条的主要原因。他们争辩说，白银价格的低下削减了

用银国家(特别是中国)的购买力,从而限制了世界贸易。白银价格的下跌极大地减少了“世界上半人口”购买外国商品的能力,因而限制了世界贸易。如同上海的一位商人弗朗西斯·哈丁上校给参议员博拉的信中写的那样:

今天的白银贬值已剥夺了亚洲的购买力——10亿人口缺乏购买美国人所渴望出售的那些商品的资财……由此可见,如果亚洲的购买力能够得到恢复和扩大的话,那么我们可以期望教条主义者所声称的“生产过剩”的神话就会永远烟消云散^[5]。

因而,就像前参议员弗兰克·丁·坎农(犹他州)对毕德门小组委员会所说的那样:“我们已经几乎摧毁了中国的购买能力”。他声称,白银价格由原来每盎司 1.30 美元下降到 0.35 美元之时,中国的购买力即下降了 70%^[6]。参议员威廉·金在 1931 年 10 月对收音机听众说,那就意味着丧失了广阔的中国市场。他坚信,如果白银在世界货币中占有适当地位的话,那么东方即可以每年从美国和其他国家购买相当于几十亿美元的商品。而且,随着东方生活水平的提高,他们对于西方商品的需求就将会达到巨大的比例^[7]。

将“广阔中国市场”作为倾销美国剩余产品的出路,便成为白银论者论据的一个重要方面。白银参议员们巧妙地利用“中国市场这一神话”,其方式使人们想起 1897—1912 年那个时期^[8]。参议员毕德门在保证美国与中国的贸易可以十倍地增加之外,他似乎清楚地意识到这个论据的强烈吸引力。他认为,一个复兴的中国几乎可以立即消费美国的剩余小麦,大大地减少美国过剩的汽车,并使得对白银的需求超过世界上所有银矿所能供应的数量^[9]。甚至并非白银论者的一些人,如伯纳德·巴鲁克,似乎也染上了这种兴奋情绪。巴鲁克认为中国市场是“极为重要的”,他在众议院