

英联邦形成原因初探

姜 跃 生

20世纪30年代初形成的英联邦,是英国和自治领在英帝国内以政治平等、帝国特惠为原则建立的新结构。它既不同于英帝国内英国与自治领之间的旧格局,也有异于第二次世界大战后英联邦的新形式。探讨英联邦形成的原因,必须以英国和自治领之间的关系为主轴,根据其不同阶段向英联邦演变的轨迹,从英国和自治领、英帝国、世界格局等不同层次进行宏观微观相结合的全面考察,从政治、经济、军事、文化等不同角度进行全方位的综合研究。

一、1867、1901、1907、1909年,在英帝国内先后出现了加拿大、澳大利亚、新西兰、南非联邦四个自治领。自治领和英国在政治上既独立又依附的关系,经济上以农业牧业和工业的帝国分工为特征的经济联系,为英联邦的出现奠定了基础。

第一次世界大战推动着英国和自治领的关系向英联邦演变。对自治领来说,一战增强了民族意识,提高了国际地位,带动了工业起步,促进了农业发展,因而产生了政治平等、经济互惠的要求。英国为获得自治领的军事援助、经济合作,不得不作一些政治让步、经济许诺。1917年3月成立的帝国战时内阁扩大了自治领对帝国政策的发言权。同年举行的帝国会议宣布,一俟和平到来,就重新确定自治领的宪法地位。1918年的帝国战时内阁会议又制定了以帝国特惠为内容的战后帝国经济合作计划。这些已勾勒出英联邦的主要轮廓。

不过,英国的战后计划是以战后世界政治经济混乱、英国软弱无力为前提的。一战结束后,英国通过建立凡尔赛体系,操纵了国联,排挤了美国,获得大量殖民地。1919年到1920年的经济暂时繁荣,使英国以为,可以恢复本国战前在世界经济中的地位,因而对战时作出的许诺采取了不认帐的态度。殖民地部在给内阁的一份文件中指出:“帝国的外交政策仍由那些只对联合王国议会负责的大臣们制定和掌握。”^①其次,在英国战后初期以政治为内容、军事为手段的全面进攻战略中,自治领还不是战略的重点。英国战略的主要意图是用武力消除对凡尔赛体系的威胁,巩固国内的统治,从而为英国世界经济地位的恢复铺平道路。而战略的重点则是苏俄革命、印度民族解放运动,国内爱尔兰的起义和工人的大罢工。1919年11月,亨利·威尔逊对劳合·乔治说:“我们肯定会在爱尔兰、埃及和印度遇到严重的麻烦,甚至会与布尔什维克发生冲突”^②。英国无暇顾及自治领,也没有要求自治领作战略配合,采取了一种消极放任的态度。

自治领在战后初期各种利益的权衡中进退维谷。各自治领是凡尔赛体系的受惠者。托管地的获得使它们增强了国力,国联会员资格的取得提高了它们的国际地位,英国维护凡尔赛体系的战略是符合自治领利益的。工业化的开展,国际农产品价格的上涨和市场的扩大使自治领对帝国经济合作热情不高。由于自治领只求避免英国强加的义务,而不力争宪法地位的重新确定,因而1921年的帝国会议毫无结果。

阻碍向英联邦演变的因素难以持久。1921年到1922年,苏俄反对外国武装干涉斗争的胜

利，英帝国民族解放运动高潮的结束，爱尔兰自由邦的成立，英国煤矿工人大罢工的爆发，标志着英国全面进攻战略的破产。与此同时，苏联的成立，美国操纵的华盛顿体系的建立，世界经济危机的到来，改变着世界格局，影响着英国和自治领的国内状况，决定着英国和自治领之间的关系继续向英联邦演变。

战后初期英国战略的失败，表明英国已无力在全球扩张。英帝国总参谋长就说：“在任何地方，我们都不够强大”。^③华盛顿会议上，英国放弃了海军双强标准，这就进一步削弱了英国的世界地位，加剧了自治领的离心力。英国驻美大使格迪斯在给寇松的备忘录中写道：“英国必须承认，太平洋的海军优势已轮到美国头上。澳大利亚、新西兰和加拿大一定会意识到和美国的共同利益，期望获得美国而不是英国的保护。”^④英国的经济困难也导致了军事实力的下降，仅以军费为例，1919—1920年度为395万英镑，1920—1921年是181万英镑，而1921—1922年度仅有95万英镑。因此，调整与自治领的政治关系对于维护英国的国际地位很有必要。劳合·乔治直言不讳地说：“当帝国的负担过于沉重时，让这些年轻的伙伴们帮助我们共同承担是再好不过的事情。”^⑤在经济上，1921年的世界经济危机打破了英国自动恢复战前世界经济地位的幻想，解决国内严重的经济问题提上了英国的议事日程。1922年，劳合·乔治下台，表明战后初期以“回到平常状态”为内容的经济政策已经无用。保守党主张以保护主义为内容的帝国经济合作，工党仍坚持以自由贸易为原则、面向世界经济的政策。两党的经济政策尽管内容不同、重点各异，但调整与自治领的经济关系以开拓市场，增加移民，减少失业的方案却是两党都愿意接受的。

各自治领在新形势面前也急于调整与英国的关系。20年代初，自治领安全所受的威胁大大增强。英国殖民地部分分析认为，自治领“清楚，产生主要威胁的地区与1913年大不相同。”^⑥而英国也无力提供安全保证。既然如此，实力不足的自治领就要求有独立的外交政策，以便在错综复杂的国际环境中看风使舵，灵活地调整与列强特别是英美的关系，最大限度地保护自己。这样，英帝国共同的外交政策就成为自治领的众矢之的。加拿大总理顾问斯凯尔顿公开扬言：“共同的外交政策给自治领的是最大的义务，最小的权力”^⑦。由于国际农产品价格下跌，市场萎缩，自治领的农产品大量过剩，因而希望通过调整与英国的经济关系，使更多的农产品进入英国市场。

1921年底，英国和自治领在是否废除英日同盟的问题上争吵激烈。1922年，当英国呼吁自治领向侵略土耳其的英军提供援助时，自治领拒不执行。这说明帝国共同的外交政策已难以继续。在自治领的强烈要求下，1923年，英国召开了帝国会议，通过了以劳动力、货币、市场为要素的帝国经济合作计划，原则上宣布帝国共同的外交政策已不适用于英国和自治领的关系。1923年帝国会议的决议，尽管距离英联邦形成的条件还相差甚远，但毕竟朝着英联邦的方向大大跨进了一步。英帝国宪法史权威威格利博士认为，1923年的帝国会议是“英国和自治领的关系产生分离的重要标志”，因为它“扩大了自治领实际享有的自治权”^⑧。

二、1923年的帝国会议是英国新旧战略转换的枢纽。英国战略的范围由全面进攻转为重点防守，内容由政治为主到政治经济并重，手段由军事进攻变为外交行动。英国战略的转变影响着英国和自治领的关系向英联邦的演变。

20年代初，英国既然无力在战略上实现欧洲大陆和英帝国并重，就必须在两者中作出主次的选择。一战后，英国以中裁人身份在欧陆承担的政治义务，以战债、贷款为中心的经济联系，飞机、潜艇出现所造成的欧陆对英国安全的唇齿相依关系，使英国不可能再处于一战前的超然地位。张伯伦就认为，脱离欧洲“对于一个心脏位于欧洲的帝国来说是不可能的”。^⑨

其次，以1923年的鲁尔事件为契机，欧陆成为英美矛盾的焦点，也是英国维护战后既得利益的首要目标。同时，以欧陆为重点也是英国国内政策的需要。1923年底的大选中，工党以自由贸易的口号当选，1924年11月重新上台的保守党也一改初衷，仍以自由贸易为原则。一般的劳动群众由于担心保护主义引起的食品涨价，也主张继续实行自由贸易。因此，英国经济战略的基本思路是：在稳定世界政治关系的基础上，以恢复英镑金本位为突破口。重建战前英国在世界财政中的地位，促进海外收入的增长，夺回失去的市场，以确保财政平衡，解决经济的停滞不前，特别是严重的失业问题，而欧陆则是英国这一经济战略的中心环节。正是在这种以欧陆为重点的思想指导下，1923年底，英国与美国签订了苛刻的偿还战债协定。1924年，英美制定了旨在稳定欧洲经济关系的“道威斯计划”。1925年，在英国的操纵下，又建立了促进欧洲政治稳定的洛迦诺体系。作为英国这一经济战略主要执行者的鲍尔温为此信心十足：“我们必须解决欧洲问题，我们不能指望移民和帝国发展。”^⑩

英国的战略以欧洲为重点在经济上就排除了实行保护主义的帝国经济合作的可能性，在政治上有碍于自治领同英国政治关系的协调。英国尽管可以不执行1923年帝国会议的部分决议，但在自治领愈来愈强的离心力面前，又不得不作出新的让步和妥协。

20年代自治领工业化的迅速发展是自治领离心力加剧的根源。它在经济上造成了自治领与英国的结构性矛盾，在政治上改变了自治领的阶级结构，引起了民族意识的觉醒。1923年前后，一些民族主义倾向较强的政党纷纷上台，提出了改变同英国不平等关系的要求。1924年，加拿大议会甚至有人提出废除1867年的不列颠北美法案、退出英帝国的议案。美国对英国自治领的全面渗透增强了自治领的离心倾向。在经济上，美国在自治领经济中重要性大大加强，特别是加拿大与美国有着密不可分的经济联系。在政治上，美国同自治领的政治联系大大扩大，并与加拿大、爱尔兰、南非建立了外交关系。在文化上，美国也打破了英国的一统天下。美国的大众文化，特别是好莱坞流行电影冲淡了英国文化的传统影响。一位英国的旅游者从自治领归来后在报纸上发出感慨，认为美国文化“比其他任何东西更能瓦解英帝国”^⑪。英国新战略的推行使自治领感受到争取更大自主权的迫切性。自治领货币由于同英镑挂钩，被迫恢复金本位，这就使自治领农产品价格上升，出口受阻。由于英国在洛迦诺体系中承担了新的义务，自治领担心自己也因此会卷入欧洲纠纷的漩涡。而要获得真正的自主和平等，首要的是重新规定自己的宪法地位。

因此，从英国和自治领调整双方关系的动因和要求来看，它是以政治关系为主要内容的。首先，双方经济的结构矛盾和政策对立一时难以调和。英国着力于殖民地市场，特别是东非的市场，以此作为经济新战略的补充。自治领则急于打开同英帝国以外的经济联系，获得更多的工业化资金和更大的农产品市场。帝国特惠还没有实行的主客观条件。其次，双方调整政治关系有一定的基础和可能。1923年帝国会议后，英国默认了自治领独立签约和向外派驻大使的权利。1925年，又顺应自治领要求，设立自治领部。在同年签订的洛迦诺公约中，英国在条约第9款中声明：“本条约不赋予英国的自治领以任何义务。”英国认为，对自治领已经获得的这些权利给予法律上的承认无碍于英国新战略的大局，不失为一种明智之举。丘吉尔就说：“保留那些我们事实上已无法行使的权利是毫无用处的”^⑫。英国关心的是通过一定的让步，遏制自治领的离心力，增强自己的国际地位，而自治领要求的则是在不脱离英帝国的条件下获得更大的自主权，两者之间存在着妥协余地。此外，共同对付殖民地的自治要求也是英国和自治领互相让步的原因之一。20年代初，英国尽管被迫承认埃及和伊拉克的名义独立，但决不愿意放弃在殖民地的旧式统治，因而反对殖民地的自治要求。自治领出于维护白

种民族的优越地位和自己在殖民地经济利益的需要,也竭力反对给予殖民地以自治领的地位。1923年,当印度正式申请自治领的地位时,遭到英国和自治领的一致拒绝。英国和自治领认为,重新确定自治领的宪法地位可以为拒绝殖民地的自治要求提供有力的武器。因此,在20年代中期,重新确定自治领宪法地位的条件已基本成熟。1925年,英国政府代表特拉普斯·洛马斯考察加拿大后向政府建议:“加拿大和联合王国的法律关系如能按加拿大的意愿加以重新定义,政治上的好处就会随之而来”^⑭。自治领也敦促英国尽快召开帝国制宪会议。南非总理赫佐格警告道:“1921年就该完成的事情现在再也不能拖延”^⑮。

1926年10—11月,英国召开了帝国会议,会议通过的鲍尔福宣言宣布,英国和自治领“虽然同为国王的臣民,并以英联邦成员国自由地结成一体,但在英帝国内无论内政外交任何方面,都是彼此互不隶属,地位平等的自治团体”。可以看出,自治领为“自治团体”,“自由地结成一体”反映了自治领的要求,而“同为国王的臣民”,“在英帝国内”则符合英国的利益。对自治领宪法地位的这一特殊定义就为形成英联邦这种特殊结构提供了法律根据。

1926年的帝国会议标志着英国和自治领关系的调整重点开始从政治转为经济。从1926年的帝国会议到1929年世界经济大危机,经济因素决定着向英联邦演变的进程。

英国和自治领的政治关系在鲍尔福宣言的基础上继续发展。1927年,英国向各自治领派驻高级专员。高级专员是联合王国政府的代表,而总督只是英王在自治领的象征。与此相对应,自治领也与一系列欧亚国家建立了外交关系。尽管双方在鲍尔福宣言的理解上尚有分歧和矛盾,南非甚至提出自治领是否可以自由脱离帝国的问题,但自治领内外不利因素的增加抑制了自治领的离心力。帝国关系委员会主席桑凯指出:“离心倾向已不合时宜。”^⑯

英国经济战略给英国经济带来的严重恶果是20年代后期英国调整与自治领经济关系的主要原因。在国内外条件尚不具备的情况下,英国实施以恢复英镑金本位为突破口的经济战略本身就包含着三个失败的因素。首先,在英国生产率较低条件下恢复金本位必然抬高英国出口商品的价格,阻碍出口;其次,在英美争夺引起国际经济关系不稳定的情况下恢复金本位,难以获得稳定的海外收入来实现财政平衡;再次,在基本工业衰落,贸易逆差巨大的前提下恢复金本位,必然以牺牲劳动人民的生活水平,引起社会动荡为代价。如果以1924年英国经济的指标来估算,英国在1925年由于恢复金本位,出口损失152.2万英镑,进口损失49万英镑,国民生产总值损失178.9万英镑^⑰,基本工业在金本位打击下的进一步衰退,引起了失业的大量增加。1925年,英国失业人数为122.6万人,1926年增加到138.5万人^⑱。这就大大激化了阶级矛盾,酿成了1926年的英国工人总罢工。在资产阶级内部,金本位的恢复加剧了工业资产阶级同金融资产阶级的矛盾,影响了英国政局的稳定。由经济衰退、政治动荡带来的国内低投资利润率,高投资风险又推动着英国资本大量流入自治领,从而扶植了对手,减少了市场,降低了国内投资,阻碍了新产业的发展,使英国经济陷入了恶性循环。殖民地大臣艾默里对此评论说:“无情的事实使我们认识到,英国的经济困难决非暂时现象,也非纯系外因所致。”^⑲但是,保守党政府不愿在经济战略上作根本的变动,而是采取了一种修补政策。它在国内以推动工业合理化和资本、生产的集中为核心,在国外则以调整和自治领的经济关系为重点。从自治领来看,20年代下半期,金本位的恢复削弱了自治领农产品的国际竞争力,苏联、阿根廷等国农产品的大量出口又抢占了自治领农产品的一部分市场。自治领的农产品销路不畅,大量过剩,又引起了农业萎缩,并影响了工业化的发展。自治领希望通过调整与英国的经济关系,扩大农产品在英国的市场,获得更多的贷款来推动工业化,挽救濒于破产的农场主。

由于双方经济关系的调整只是对各自经济战略的修补，因而帝国经济合作也就难有实质性的突破。这一阶段，双方经济关系调整的主要成果在于：首先，帝国经济合作在英国和自治领经济战略中的重要性大大增强。其次，建立了一系列帝国经济合作的机构。如帝国市场局、农业局、帝国经济委员会、帝国航运委员会等。再次，发展了帝国经济合作的技术手段，如开辟了帝国航空线，创建了帝国广播网等。这就为英联邦的建立奠定了一定的物质基础。

三、1929—1933年的世界经济危机改变了世界政治经济格局，大大增强了英国和自治领之间的联系，推动着英联邦最终形成。

在世界经济危机的冲击下，凡尔赛—华盛顿体系趋于崩溃，国联作用大大削弱，英国20年代的世界战略难以继续。英美矛盾的全面激化，德日法西斯的战争叫嚣使英帝国的安全受到严重威胁。1930年的伦敦海军会议上，英国再次向美国让步，这实际意味着英帝国安全的基石已彻底动摇。英帝国内蓬勃兴起的民族解放运动从内部瓦解着英帝国。英国和自治领深知，要维护自身的利益和安全就必须巩固英帝国，而巩固英帝国的关键在于建立一个双方进行政治军事合作的机构，英联邦就是这一目标的最佳选择。甚至英国著名的欧洲主义者罗伯特·范西塔特也认为：“在这场危机中，英国和自治领不可分离”^⑩。帝国防务委员会副秘书长麦克迪强调：“保卫帝国是共同的责任”^⑪。20年代分离倾向最大的爱尔兰的态度转变使英国记者大为吃惊：“在那里，人们充分认识到，目前两国已休戚与共”^⑫。正是在这种同舟共济的向心力作用下，1930年帝国会议宣布：1931年12月31日以前，英国必须使英国现行法律符合于帝国会议通过的决议。

随着旧的世界经济体系在经济大危机的震荡下趋于瓦解，国际经济领域在关税战、货币战的基础上出现了更为激烈的经济集团战。在新的形势面前，英国和自治领也把组成经济集团作为摆脱危机的出路。经济脆弱的自治领重提帝国特惠的目标。在1930年的大选中，贝纳尼就以帝国特惠的口号当选为加拿大总理。而英国由于以自由贸易为核心的经济战略得以存在的国内外条件尚未彻底消失，因而徘徊犹豫。在1930年10月的帝国会议上，英国拒绝了自治领帝国特惠的要求。不久，与荷兰一起召开了力图挽救自由贸易原则的国际经济会议。“旧的国际秩序已经被永远毁掉了，要想重建这种旧秩序，结果只能是徒劳无益和灰心失望。”^⑬日益恶化的国内外经济条件彻底打破了英国的幻想，迫使英国走上帝国特惠之路。首先，国际经济条件恶化。1930年11月召开的国际经济会议上，英国提出的以与会国降低关税25%作为英国继续承担自由贸易义务的方案反应冷淡，美国斯穆特—霍利关税法案的通过更给英国当头一棒。其次，自治领压力增强。英国在帝国特惠问题上的态度激起了自治领的愤怒，自治领拒不讨论英国提出的军事合作方案。加拿大通过了紧急关税法案对英国商品进行报复，并且扬言，如果英国不答应加拿大的要求，加拿大就加入美国为首的经济集团。再次，国内经济政治的严重动荡。1931年，英国经济下降到经济大危机期间的最低点。海外收入的减少和失业救济的猛增使英国财政难以平衡。与1929年相比，英国航运收入减少5000万英镑，国外投资收入减少1000万英镑，国外金融业务收入减少3500万英镑^⑭。财政赤字影响了英镑的信誉，黄金大量外流，金本位制发生动摇。为了维护英镑的金本位，英国政府以削减失业救济费用和社会事业费用来减少财政赤字，争取更多的国外贷款。面对资产阶级的进攻，英国工人阶级在英国共产党的领导下掀起了大规模的罢工浪潮和饥饿游行，因弗戈登的海军也发生了严重的骚动。范西塔特勋爵当时评论说：“欧洲认为革命已经开始，军队没有发饷，下层民众处于饥饿之中”^⑮。

1931年8月国民政府的上台标志着英国以自由贸易为核心的战略彻底破产。英国经济新

战略的总构思就是发展国家垄断资本主义，而组成帝国特惠的经济集团和调整国内经济结构则是这一战略的两个重点。英国统治集团经过左右权衡，把组成帝国经济集团作为新战略的突破口。这样做不仅能缓和英国经济的燃眉之急，避免国内的政治动荡，在国际经济战中处于有利地位，而且也能国内经济结构的调整，国家垄断资本主义的发展打下基础，铺平道路。英联邦则是这一经济集团的理想目标。1931年9月，英国废除了英镑的金本位，组成了包括自治领(加拿大除外)在内的英镑集团。不久，英国议会先后通过两个关税法案。金本位的废除和保护主义的实行，“毁坏了当时世界上所有一致性和稳定性的任何基础”^②，标志着英国“在经济危机的困难时期，缩回到本国的防护茧壳内”^③。

1931年底，英国议会通过了威斯敏斯特法案，规定英国议会通过的法律在自治领未经同意，概不适用，自治领颁布的法律无需英国议会批准。1932年7至8月，英国在渥太华会议上组成了以帝国特惠为基础的经济集团。这样，以英国和自治领为成员，政治平等、帝国特惠为内容的英联邦便在帝国内最终形成了。

通过以上具体分析，我们可以看出，英联邦的形成是一战后世界的一般矛盾与英国和自治领内部各种具体矛盾交互作用的结果，也是这些矛盾的政治、经济、军事、文化诸要素共同激荡的产物。正是由于这些不同层次矛盾的产生、发展及其诸要素不断的合力作用，英联邦形成的过程呈现出静态的阶段性和动态的延续性的统一。英联邦形成的原因存在着各阶段的侧重与整个过程的一致性的结合。从这一视角出发，我们就能透过纷繁复杂的现象，找到英联邦形成原因中最为本质的东西。这就是：帝国主义和无产阶级革命的时代，帝国主义的凡尔赛—华盛顿体系，以英美矛盾为中心的帝国主义发展不平衡规律，英帝国内由英国、自治领、殖民地形成的特殊格局，英国以殖民性为特征的政治经济结构和自治领以工业化为中心的政治经济结构，1929到1933年的世界经济危机。

英联邦的形成，为英国和自治领渡过经济危机，发展国家垄断资本主义，应付国际格局的更替，夺取第二次世界大战的胜利起到了不可低估的作用。但是，英联邦内部结构性的经济矛盾和难以调和的政治利益冲突决定了一旦经济危机和战争威胁消失，30年代初形成的英联邦结构就难以继续。第二次世界大战后，世界格局彻底改观，英国衰落无可挽回，英帝国土崩瓦解，英联邦的结构也随之逐步变化。这样，英联邦就演变成为由前英帝国宗主国、自治领、殖民地保持松散政治联系，进行传统经济交往的一种形式。

注释：

①⑤⑦⑧⑨⑫⑭ 尼科拉斯·曼瑟：《英联邦的经历：从英国到多种族的英联邦》，伦敦1982年第2版，第8、9、15、18、20、71、25页。

② 布赖恩·博德：《两次世界大战之间的英国军事政策》，牛津1980年版，第29页。

③ 加勒格尔·约翰：《英帝国的衰亡和复兴》，剑桥1982年版，第97页。

④⑧⑪⑬⑮⑰⑲⑳㉑ R·F·霍兰：《英国和英联邦联盟：1918—1939》，伦敦1981年版，第12、11、37、38、116、127、92、129页。

⑩ T·琼尼：《白厅日记：1926—1930》，伦敦1969年版，第237页。

⑬ 英《经济史评论》1985年第3期第394页。

⑭ B·R·米切尔：《欧洲历史统计集》，伦敦1978年版，第68页。

⑮ 斯蒂芬·康斯坦丁吉：《英国殖民地发展政策的形成：1914—1940》，伦敦1984年版，第164页。

⑯ 休伯特·D·亨德森：《两次大战之间的年代及其论文》，牛津1955年版，第293页。

⑰ T·O·劳埃德：《从帝国到福利国家：英国史1906—1976》，伦敦1979年版，书后附表。

⑱ 范西塔特：《在雾中前进，范西塔特勋爵自传》，敦伦1958年版，第425页。

⑳ (美)查尔斯·p·金德尔帕格：《1929—1933年世界经济萧条》，上海译文出版社1986年版，第185页。

㉑ (法)米歇尔·博德：《资本主义史(1500—1980)》，东方出版社1986年版，第238页。