

# 情报失灵： 美国对华经济政策再探（1942—1947）

皇甫秋实

**摘要** 第二次世界大战结束前后，美国政府针对中国战后经济计划展开专项调查，作为制定对华经济政策的重要依据，企图在美国培育商品和资本市场及原料产地，扶持中国取代日本在亚洲市场的地位，发展美国—中国—东南亚三边贸易，并与英国争夺在华经济霸权，将中国纳入美国主导的战后国际经济秩序。但美国国务院与总统特使之间存在竞争关系，不仅分散了美国对华经济政策的目标，并且削弱了经援作为美国政策手段的效果。情报偏好则导致美国政府对政策实施进度做出误判，高估了运用美援扭转民族主义趋势的效力，却低估了在战后中国推行自由经济的难度。加之战后中国并未有效吸引美国私人资本流入，政府经济援助成为美国介入战后中国经济的主要形式，并被国民政府和国营企业接收利用，从而加剧了中国国家资本的膨胀，造成美国对华经济政策手段和目标之间的矛盾进一步扩大。美国政府情报机制的内部分歧和认知偏好，构成了导致战后美国对华经济政策失败的重要因素。

**关键词** 经济情报 中国战后经济计划 中美关系 战后国际经济秩序 美国对华政策

作者皇甫秋实，复旦大学中外现代化进程研究中心/历史系副教授（上海 200433）。

中图分类号 K25

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)08-0203-14

随着第二次世界大战接近尾声，美国政府和工商界希望中美战时同盟关系能够在经济领域得到延续，因而高度关注中国战后经济计划。美方利用多种渠道对中国战后经济计划展开调查，并以此为基础制定对华经济政策。既有研究揭示，战后美国并未如愿引导中国走上自由经济道路，反而助长了国民政府干预经济的趋势。追究战后美国对华经济政策失败的原因，除国民党政权的无能、国共内战的爆发、美国两党政治斗争等政治、军事因素之外，中美关系史的研究者主要聚焦于中美两国在经济观念和发展战略上的根本分歧。柯伟林（William C. Kirby）以资源委员会的个案研究揭示，中国战后工业计划与美国在华推行的“门户开放”政策大相径庭，导致战后中美经济合作陷入困境。<sup>①</sup>任东来、陶文钊、王纲领、吴翎君等学者的研究表明，1946年《中美商约》集中体现了美国在华推行经济自由主义的政策诉求，与中国在治外法权废除后维护经济主权的努力产生正面冲突。<sup>②</sup>科斯格罗夫（Julia Fukuda Cosgrove）指出，美国政府低估了经济民族主义趋势在战后中国的影响力，只是一味利

① 柯伟林：《中国战后计划——中国、美国与战后经济策略（1941—1948）》，见孙中山先生与近代中国学术讨论及编辑委员会编：《孙中山先生与近代中国学术讨论集——抗战胜利与台湾光复史》，台北：“中央”文物供应社，1985年。

② 任东来：《试论一九四六年〈中美友好通商航海条约〉》，《中共党史研究》1989年第4期；陶文钊：《1946年〈中美商约〉：战后美国对华政策中经济因素个案研究》，《近代史研究》1993年第2期；王纲领：《美国战后对华投资交涉——中美关系的转折点之一》，见中华民国专题第四届讨论会秘书处编：《中华民国史专题论文集》，台北：“国史馆”，1998年；吴翎君：《1946年中美商约的历史意义》，《“国立政治大学”历史学报》第21期，2003年5月。

用战后中国对美国资本的巨大需求,迫使国民政府在经济政策上做出妥协。<sup>①</sup>魏楚雄认为,战后中国缺乏立即移植经济自由主义的土壤,但美国政府缺乏对中国决策者心态和经济现实的了解,对经济自由主义的顽固坚持削弱了其对华经济政策。<sup>②</sup>可见,美国政府对战后中国发展趋势产生认知偏差,在对华经济政策目标和手段的设定上出现决策失误,未能有效弥合中美经济观念和战略上的分歧。然而,作为美国对华经济政策的认知基础和决策依据,美国政府对战后中国战后经济计划的调查尚未得到充分重视。

关于经济情报在外国政府对华决策中的作用,国内外学界对近代日本和英国对华经济调查的研究已经走在前列,而美国政府对华经济情报活动的研究基础则相对薄弱。在角山荣关于日本领事馆海外经济调查活动的研究基础上,王力全面考察了包含领事馆、农商务省、商业(商工)会议所在内的日本政府对华经济调查模式,揭示了政府情报与近代日本在华经济扩张的关系。<sup>③</sup>郑彬彬和张志云指出,英国政府认知中国和对华决策,很大程度上依赖于驻华领事馆的情报工作。<sup>④</sup>在中美关系领域,吴翎君在清末民初美国对华投资的诸多个案研究中,均强调领事情报的促进作用。<sup>⑤</sup>皇甫秋实指出,美国政府对美国金属矿产的调查,为抗战时期中美华锡、钨砂借款的决策提供了重要依据。<sup>⑥</sup>柯伟林、杨雨青、贾钦涵等学者的研究都注意到美国战时生产顾问团对中国战后经济计划的调查。<sup>⑦</sup>然而,既有研究均将重点置于经济情报对于政府决策的正面作用,对政府决策过程中的情报失灵问题缺乏反思。

本文拟在爬梳中美两国档案文献基础上,集中考察美国政府对战后中国经济计划的调查方式、认知及其影响,揭示美国政府情报机制的内部分歧和认知偏好,从情报失灵的角度分析战后美国对华经济政策失败的原因,以增进对战后初期中美关系和中国经济问题的理解。

## 一、美国政府对战后中国经济计划的调查

国务院和白宫是美国政府调查战后中国经济计划的主体。<sup>⑧</sup>美国政府意识到,美国参与中国战后重建的第一步,就是获取中国经济计划的情况,为此,应扩充重庆的美国大使馆工作人员,并制定相应工作计划。<sup>⑨</sup>1944年9月,国务院派沈约翰(John D. Sumner)派驻重庆半年,担任经济事务顾问,负责调查中国战后工业计划。<sup>⑩</sup>11月,国务院又将金融与货币事务司投资与金融顾问雷麦(C. F. Remer)派往中国3个月,调查中国战后经济重建。<sup>⑪</sup>1945年,除农业专员、商业专员和助理商务专员之外,美国政府还先后向重庆大使馆派驻2名经济参事、1

① Julia Fukuda Cosgrove, *United States Foreign Economic Policy toward China, 1943—1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, New York & London: Garland Publishing, Inc., 1987.

② Chu-xiong Wei, *Sino-American Economic Relations, 1944—49*, Westport: Greenwood Publishing Group, Inc., 1997.

③ 角山荣:《日本领事报告的研究》,同文馆,1986年;王力:《近代驻华日本领事报告研究》,北京:中国社会科学出版社,2013年;王力:《政府情报与近代日本对华经济扩张》,北京:中国人民大学出版社,2013年;角山荣:《〈通商国家〉日本的情报战略:领事报告をよむ》,吉川弘文馆,2018年。

④ 郑彬彬、张志云:《英国驻华使领馆的情报工作与修约决策(1843—1869)》,《历史研究》2021年第2期。

⑤ 吴翎君:《美国人未竟的中国梦:企业、技术与关系网》,台北:联经出版事业股份有限公司,2020年。

⑥ 皇甫秋实:《政府情报与战时中美华锡、钨砂借款决策》,《济南大学学报(社会科学版)》2025年第1期。

⑦ 柯伟林:《民国时期中外经济技术合作一例:美国战时生产顾问团援华》,见张宪文等编:《民国档案与民国史学术讨论会论文集》,北京:中国档案出版社,1988年;杨雨青:《美援为何无效?——战时中国经济危机与中美应对之策》,北京:人民出版社,2011年;贾钦涵、皇甫秋实:《危机中的特使外交:抗战时期纳尔逊使团对华经济调查》,《复旦学报(社会科学版)》2022年第4期。

⑧ 抗战时期,美国总统、国务院、财政部、商务部、对外经济事务局(Foreign Economic Administration)、美国战时情报局(Office of War Information)、美国战略情报局(Office of Strategic Services)均开展对华经济调查,美国驻华大使馆成为协调各个调查机关的中枢。根据1939年7月美国政府所作的机构调整,商务部和农业部派出的商务专员和农业专员及其属员都直属驻地美国大使。美国驻华大使通过派发电、设置联络官、委任特别助理、管理驻华随员等方式取得其他美国政府驻华机关搜集的情报。详见 Memorandum by Mr. William E. DeCourcy, Executive Assistant to the Assistant Secretary of State (Shaw), Nov. 24, 1943, *Foreign Relations of United States (FRUS)*, 1943, China, pp. 166—167; The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Feb. 9, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 14—20; Gladys L. Baker et al., *Century of Service: The First 100 Years of the United States Department of Agriculture*, Washington, D. C.: Centennial Committee, U. S. Department of Agriculture, 1963, pp. 267—268.

⑨ American Assistance to the Chinese in the Planning of Industrialization and Economic Development, Dec. 21, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 297—298.

⑩ The Acting Secretary of State to the Ambassador in China (Gauss), Nov. 3, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1082—1083.

⑪ 《蒋介石致熊式辉函》,1944年11月19日,中央设计局档案,171/4372,中国第二历史档案馆藏。

名石油专员、1名经济分析师和1名农业经济学家。<sup>①</sup>

美国驻华大使馆主要通过以下三种途径搜集中国战后经济计划的信息。第一，通过国民政府高层官员获取关键情报。国民政府主要有两个负责编制战后经济计划的机构，一是国防最高委员会下辖的中央设计局，二是经济部及其下属的资源委员会。美国大使馆将这两个机构的主官作为主要情报来源，包括先后担任中央设计局秘书长的王世杰和熊式辉，副秘书长甘乃光、何廉和彭学沛，经济设计委员会主任委员陈光甫；经济部长、资源委员会主任委员翁文灏、副主任委员钱昌照、经济部秘书吴景超等。<sup>②</sup>此外，1942—1947年，美国大使馆就中国战后经济计划访谈过的中国官员还有：国民党中执会秘书长吴铁城、立法院院长孙科、行政院政务处处长暨善后救济总署署长蒋廷黻、外交部长宋子文、外交部政务次长吴国桢、财政部次长兼农民银行总经理顾翊群、中央银行总经理郭景琨、中国银行国外部经理陈长桐、外交部美洲司司长张谦等。不难发现，美国大使馆频繁接触的中国政府官员大多具有留美背景。

针对1944年11月6日国防最高委员会通过的《第一期经济建设原则》，美国大使馆透过国民政府高层官员广泛搜集相关信息。在12月1日中国外交部正式公布该文件的英译本以前，美国大使馆已于11月中旬通过何廉获悉主要内容。<sup>③</sup>12月初，美国大使馆通过孙科的讲话和评论进一步了解到相关信息。得知甘乃光在该文件拟定过程中发挥重要作用，美国大使馆特意安排经济顾问沈约翰与其会面，探知具体内容。<sup>④</sup>获得准确文本后，美国大使馆继续搜集中国官员相关言论，如1945年1月18日孙科在重庆国际经济协会发表的专题演讲、3月3日中央通讯社对翁文灏专访的英文报道等。<sup>⑤</sup>在此基础上，雷麦和沈约翰撰写长篇分析报告，提交美国国务院对外经济政策执行委员会，作为制定对华经济政策的重要参考资料。<sup>⑥</sup>

第二，从中国报刊舆论中搜集情报。国民政府出版的英文报刊尤其受到关注，例如国民党中央宣传部英文每日简讯、中央通讯社的英文消息、外交部主办的《自由西报》（*National Herald*）等。此外，美国大使馆也会留意《中央日报》《大公报》《新民报》《新经济》等中文报刊上的报道。例如，1943年9月16日，针对9月11日国民党五届十一中全会通过的《战后工业建设纲领》和《确定战后奖励外资发展实业方针》，美国大使馆向国务院发回的政策摘要，即根据中央通讯社的报道撰写。驻华代办艾奇逊（George Atcheson, Jr.）则据此评估国民政府的战后工业和外资政策。<sup>⑦</sup>

第三，关注战后中国市场的英美企业也向美国大使馆提供大量情报。例如，颐中烟草运销公司（Yee Tsoong Tobacco Distributors Ltd.）、花旗银行（National City Bank of New York）、美国钢铁公司（U.S. Steel Corp.）、汇丰银行（Hongkong & Shanghai Banking Corp.）、慎昌洋行（Anderson Meyer & Co., Ltd.）、卫立韩公司（William Hunt Co.）、美孚石油公司（Standard Vacuum Oil Company）、德士古石油公司（Texas Co. China, Ltd.）和亚细亚石油公司（Shell of China）等英美企业，都曾向美国大使馆提供他们了解到的中国战后计划，以及他们与中方洽商战后合作的进展。

除了驻华大使馆，美国国务院还于1942—1946年间通过文化关系项目（Cultural Relations Program）向中国派遣经济专家开展调查，了解与他们研究领域相关的问题，与中国官员和学者进行商讨，必要时就中短期和长期援助提出建议。他们回国后立即提交详尽的调查报告及建议，并在之后的一段时间内为国务院提供咨询。<sup>⑧</sup>由于

① United States, Department of State, *Register of the Department of State*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1945.

② 张希哲：《记抗战时期中央设计局的人与事》，《传记文学》第27卷第4期，1975年，第40页。

③ Paraphrase of Secret Telegram Sent, Nov. 19, 1944, American Embassy, Chunking to Department of State, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, II, Sept., 1944—1945, *American War Production Mission in China, 1944—1945 (AWPM)*, Reel 21, Franklin D. Roosevelt Presidential Library (FDRL).

④ Memorandum of Conversation, by the Adviser on Economic Affairs of the Embassy in China (Sumner), Dec. 4, Dec. 27, 1944; The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, Dec. 8, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1090—1093, pp. 1096—1097.

⑤ The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, Feb. 28, Mar. 7, 1945, *FRUS*, 1945, China, pp. 1335—1339.

⑥ A Suggested Program: Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, Feb. 23, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, *AWPM*, Reel 13.

⑦ The Chargé in China to the Secretary of State, Sept. 16, 1943, *FRUS*, 1943, China, pp. 865—867.

⑧ Wilma Fairbank, *America's Cultural Experiment in China, 1942—1949*, Washington: Bureau of Educational and Cultural Affairs, U. S. Department of State Publication, 1976, p. 16, p. 57.

该项目启动较早，美赴华专家的调查涉及不少中国战后经济计划的相关内容。

此外，访美的中国官员、学者和商人，也成为美国国务院调查中国战后经济计划的消息来源。1944 年 5 月，国务院就中国战后重建问题采访吴景超、李卓敏、晏阳初、李干、刘景山、张嘉璈、王世杰等人。<sup>①</sup> 10 月，在立法委员卫挺生随中国代表团赴美参加布雷顿森林会议之际，国务院专门向他了解与美国公民和企业相关的中国法律，随后指示驻华大使馆，在卫挺生返回重庆后，向他了解立法院修订中国法律委员会的工作进展。<sup>②</sup> 同年，国务院还分别向访美的轮船招商局经理魏文瀚和民生轮船公司总经理卢作孚探问战后中国航运业建设计划和需求。<sup>③</sup>

值得注意的是，国务院的调查方式隐含美国政府对情报来源的偏好，过度依赖亲美人士可能造成美国政府对战后经济计划的认知偏差。例如，吴景超、晏阳初等人访美均由美国国务院资助，他们提供的观点明显带有迎合美方自由主义立场的嫌疑。据说他们是外交部从宋子文准备的 60 人名单中挑选出来的，而名单由宋子文与华盛顿的美国知识分子接洽后拟定。费正清（John King Fairbank）曾评论说，挑选这些人赴美的原因在于他们是中国人中最接近美国理念和性格的；这些人没有 CC 系的关系，在政治上也不重要；除了吴景超以外，没有人精通政策事务；而且他们都是亲美的。<sup>④</sup>

吴景超、李卓敏等人还是国防最高委员会下属“国际问题讨论会”的成员，而该团体以反对统制经济而著称。<sup>⑤</sup> 吴景超曾向翁文灏建议，在中国工业建设中应该尽量利用外国直接投资，而不是外国借款。<sup>⑥</sup> 对于国民政府计划在战后重点发展重工业，“国际问题讨论会”的几名成员辩称称，在中国发展重工业并不一定意味着牺牲民生来发展国防经济，另一种更有可能的解释是中国发展重工业是为发展轻工业奠定必要的基础，为人民提供日常消费品，从而提高他们的生活水平。只有这样，中国人才会有能力购买外国进口的消费品并偿还外债。对侧重发展重工业的另一种解释为，这是改善并发展交通运输的基本需要。他们表示，中国战后经济的目标究竟是国防还是民生尚未明确，国家在特定行业中的地位也并未确定，但这些问题的重要性被外国观察家夸大了。他们还一再强调，美国援助将对中国战后经济计划的性质产生重大影响。<sup>⑦</sup>

除国务院之外，1944 年 9 月赴华的美国总统特使纳尔逊（Donald M. Nelson）及其随后建立的美国战时生产顾问团（American War Production Mission in China），也密切关注中国战后经济计划。早在纳尔逊来华前，他的助理洛克（E. A. Locke, Jr.）就试图从中国驻美大使馆获取翁文灏拟定的中国战后十年重建计划。<sup>⑧</sup> 在读到中美工商业协进会（China-America Council of Commerce and Industry）于《纽约时报》（*The New York Times*）刊登的有关中国战后需求的文章之后，洛克还致信该会索取具体信息。<sup>⑨</sup> 1944 年 7 月 1 日在美国设立的中国物资供应委员会，也成为纳尔逊了解中国战后十年重建计划的调查对象。<sup>⑩</sup>

纳尔逊来华调查之际，正值中美关系陷入军事、政治、财经全面危机的关键时刻。他之所以密切关注中国战后经济计划，目的在于明确战后中美经济合作的意向，以此缓解中美两国日趋激化的矛盾。罗斯福明确指示纳尔逊的对华调查应以中美经济合作为导向：“对中国战后经济状况特别是美国政府与战后中国经济的关系进行研究分析，并作出评价。应该研究一下，战前日本的工业部门中，哪些可用于加快中国的经济发展。向蒋委员长及其顾问们保证，美国不打算控制中国国内经济，只是在承认中国主权完整的前提下，获得适当的经济利益。从长远

① C. F. Remer, “Chinese Opinions on Domestic Economic Development Plans,” Jun. 23, 1944, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, I, 1940—Aug. 1944, *AWPM*, Reel 21.

② The Department of State to the Embassy in China, Oct. 28, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1080–1081.

③ Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Vincent), Mar. 4, 1944; Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Vincent), Dec. 1, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1043–1045, pp. 1088–1090.

④ The Chargé in China (Vincent) to the Secretary of State, March 21, 1943, *FRUS*, 1943, China, pp. 734–735.

⑤ 参见张燚明：《王宠惠与国防最高委员会“国际问题讨论会”》，《民国档案》2020 年第 3 期。

⑥ Memorandum of Conversation, by the Commercial Attaché in China (Richards), December 28, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1041–1042.

⑦ C. F. Remer, “Chinese Opinions on Domestic Economic Development Plans,” June 23, 1944, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, I, 1940—Aug. 1944, American War Production Mission in China, 1944—1945, *AWPM*, Reel 21.

⑧ From L. C. Bresson to Mr. E. A. Locke, Jr., Jul. 27, 1944, Current Economic Situation-China, *AWPM*, Reel 8.

⑨ Letter from E. A. Locke, Jr. to Blackwell Smith, August 17, 1944, China Trade News by China-America Council of Commerce and Industry, *AWPM*, Reel 4.

⑩ Dr. C. C. Wu, Request for 10-Year Post-War Reconstruction Plan from C. S. C., Current Economic Situation-China, *AWPM*, Reel 8.

来看，将由中国人自己掌管其国内经济。”<sup>①</sup>

在中美共谋战后经济合作的背景下，纳尔逊不仅通过中美工商界人士和中外报刊间接搜集中国战后经济计划的有关情报，还直接向国民政府索取财经资料，并得到中方积极配合，从而集中、高效地获取了此前美国大使馆不曾掌握的诸多信息。例如，蒋介石经再三考虑，最终批准财政部按照纳尔逊的要求提交机密材料，其中抗战以来各年度国库收支、外汇储备和货币发行量等均关涉国家财政命脉。据此，白宫方面对国民政府面临的财政危机和对美国援助的迫切需求应有更真切的了解。<sup>②</sup>

从纳尔逊向国民政府开列的资料清单来看，白宫方面不仅密切关注财政收支和军需品生产，还高度重视能源、矿产、化工、机床等重工业。<sup>③</sup>而国民政府向纳尔逊提交的战后重建计划也主要集中在重工业和基础设施领域。例如，资源委员会的技术专家向纳尔逊使团提交战后五年全国电力设施建设的详细计划，并提供战后化工工厂规模、各类产品年产量、战后五年原材料进口量等数据；交通部也提交了战后铁路、电讯、航运和造船业的重建计划，并附上他们向联合国善后救济总署（United Nations Relief and Rehabilitation Administration）提交的中国交通重建的各项需求。<sup>④</sup>

值得注意的是，美国总统特使开展中国战后经济计划调查，对美国国务院驻华机构的情报工作构成了竞争。1944年8月，翁文灏向美国大使馆表示，他与中央设计局秘书长将向蒋介石提议，将国民政府各部会递交给中央设计局的所有战后重建计划提供给大使馆，以便美国专家研究，并建议正式邀请美国政府派遣经济代表团，协助中国规划战后重建。但在纳尔逊访华后，美国驻华大使高思（Clarence E. Gauss）向国务卿报告，翁文灏对向大使馆提供重建计划丧失了兴趣，而且他与纳尔逊讨论并制定了美国生产顾问团来华的计划，“扑灭”了他此前对美国经济顾问团的热情。翁文灏还表示，如果纳尔逊确实能够带领顾问团来到中国，中国官员自然倾向于向纳尔逊及其团队提供信息，而不是大使馆。<sup>⑤</sup>

## 二、美国政府对战后中国经济计划的分析

美国政府调查聚焦于国民政府的优先发展领域、资金来源以及对外国企业的态度。美国政府不仅考虑如何实现战后美国对华贸易和投资收益最大化，还考虑如何通过参与中国战后经济重建，确保美国在远东的安全，构建由美国主导的战后国际经济秩序。

### （一）关于中国战后经济重建的优先顺序

美国政府发现，国民政府在规划战后重建时重工轻农。1944年5月，美国国务院通过一系列访谈获悉，国民政府战后经济重建的顺序为：1. 交通和通讯；2. 矿业及相关事业；3. 重工业；4. 轻工业。据说只有一位受访者建议农业改革应与交通建设同时进行。<sup>⑥</sup>11月，何廉向美方透露，中国战后五年经济计划中各领域的投资比例为：工业、矿业和公用事业30%，交通和通讯25%—30%，农业20%，公共卫生、水利、灌溉等20%。<sup>⑦</sup>事实上，一年后中央设计局制定《第一期国家经济建设总方案物质建设五年计划草案》，进一步扩大了工农投资比例的差距。得到资本最多的是工业、矿业和动力，三者占投资总额的47.5%；交通业次之，占38.5%；最少的是农业，仅占5%。即便将水利算入农业，农业投资占比也仅为14%，远远低于工业投资。<sup>⑧</sup>

美国政府对战后经济重建的优先顺序持不同看法。美国大使馆官员建议熊式辉，中国应将重建顺序调整为：农业、金融、交通、工业。<sup>⑨</sup>美国大使馆参事范宣德向卢作孚表示，农业条件的改善对中国的任何工业建

① President Roosevelt to the Chairman of the War Production Board(Nelson), Aug. 18, 1944, *FRUS*, 1944, China, p. 249.

② 参见贾钦涵、皇甫秋实：《危机中的特使外交：抗战时期纳尔逊使团对华经济调查》，《复旦学报（社会科学版）》2022年第4期。

③ Donald M. Nelson requests for economic data, September 7, 1944, Current Economic Situation-China, *AWPM*, Reel 8.

④ Reports: Mission Data Report, A Summary of Facts Obtained by the First Nelson Mission, September, 1944, *AWPM*, Reel 25.

⑤ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Aug. 31, Nov. 3, 1944, *FRUS*, 1944, China, p. 1069, pp. 1081-1082.

⑥ C. F. Remer, Chinese Opinions on Domestic Economic Development Plans, Jun. 23, 1944, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, I, 1940—Aug. 1944, *AWPM*, Reel 21.

⑦ Memorandum of Conversation, by the Adviser on Economic Affairs of the Embassy in China (Summer), Nov. 16, *FRUS*, China, pp. 1084-1085.

⑧ 《何廉回忆录》，朱佑慈等译，北京：中国文史出版社，1988年，第239页；周开庆：《记中央设计局物质建设五年计划草案》，《传记文学》第27卷第5期，1975年，第71—72页。

⑨ Letter from Mr. Clubb to Mr. Remer, Jul. 3, 1944, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, I, 1940—Aug. 1944, *AWPM*, Reel 21.

设都至关重要。他认为政府没必要投资工业，国家资本都应用于改善农业和交通。<sup>①</sup>

许多美国企业认为中国没必要投资发展重工业，而是希望中国接受美国主导的国际分工安排，致力于低端制造业，从而构建“美国—中国—东南亚”三边贸易——美国对华出口生产资料、中国向东南亚出口廉价的轻工业消费品、东南亚对美出口原料。美国对外经济事务局远东处处长怀丁·魏劳尔（Whiting Willauer）也强调，应该鼓励中国人把注意力集中在平衡国际收支和发展三边贸易上。<sup>②</sup>这一构想服务于美国寻求资本市场、商品市场和原料产地的多重目的，同时包含扶植中国取代日本战略意图。

1945年5月国民党六大通过的《战后工业建设纲领实施原则》提出，设法“开辟国产之国际市场，特别注重争取日本在南洋原有之棉纺织品巨大市场”，引起美国大使注意。当月，美国驻华农业专员陶逊（Owen Lafayette Dawson）获悉，中国战后棉业需要500万枚纺锤，总产量的一半将用于出口，为此中国希望在战后三年内从美国至少获得250万枚纺锤。陶逊和雷麦还注意到，日本纺锤数量减少至375万枚，其余均已报废。由于现存纺锤仅能满足日本国内的纺织品消费需求，远东纺织品市场与战前相比将出现巨大空缺。如果中国棉纺织业能够有效扩张，中国出口产品将填补大部分空缺。<sup>③</sup>

美国总统特使也鼓励中国在战后发展轻工业，取代日本制造业的国际市场份额。纳尔逊来华前，罗斯福就曾指示他：“应该研究一下，战前日本的工业部门中，哪些可用于加快中国的经济发展。”纳尔逊认为：“如果日本最终被击败，相当部分的工业企业应被没收并拆迁至中国重建，以满足近东和远东人民的需要。”<sup>④</sup>他向蒋介石建议，中国在日本逐渐败退时即可建设纺织工业，“中国不独可以供给中国本身之需要，还可以在南海群岛、缅甸及北非等地销售”；此外，中国还可立即着手发展瓷器等小工业，“过去日本在南海及近东所占有之市场，中国均可设法取而代之”。<sup>⑤</sup>

但在中国战后发展重工业的问题上，美国总统特使与国务院之间存在分歧。纳尔逊支持中国工业全面发展，旨在扶持中国成为战后美国在远东的重要盟友。1944年8月18日，罗斯福总统给纳尔逊的正式指示中写道：

我认为我们同中国的经济关系的整个问题对我国是最重要的问题之一。我特别急切盼望的是，蒋委员长和他在经济领域的顾问们都明白，我们不是以剥削者的身份进入中国，但我确信，我们有适当的职责来帮助中国在经济上站稳脚。<sup>⑥</sup>

纳尔逊率领美国战时生产顾问团制订庞大的战后工业计划，包括钢铁、矿业、燃料工业、电力、水力、机械工业、化工等重工业及相关的11种轻工业，涉及300家重工业及300家轻工业单位，以及27万职员和280万工人，完成上述各项计划的费用约为20亿美元。<sup>⑦</sup>美国战时生产顾问团成员陶普（Alex Taub）为中国资源委员会编写为期五年的《中国工业化指南》，将121个行业划分为953个单位，包括大约600项工业项目，旨在为中国建立“平衡发展”的工业经济。<sup>⑧</sup>陶普主张，中国战后应该把下层工业和上层工业整合起来，作为一个整体发展。<sup>⑨</sup>纳尔逊向蒋介石表示：“余信亚洲之和平，需要中国强大，在亚洲有领导地位。”<sup>⑩</sup>他向罗斯福报告称：在美国的援助下，“中国在战后不久就可以取代日本成为远东工业强国”，中国也将成为远东和南太平洋地区稳定的基

① Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Vincent), Dec. 1, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1089–1090.

②⑨ Memorandum of Conversation, by Mr. John D. Simmer of the Division of Chinese Affairs, Oct. 14, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1079–1080. 按，该文件标题有误，John D. Simmer系本文前述美国驻华大使馆经济事务顾问沈约翰（John D. Sumner）。

③ The Ambassador in China (Hurley) to the Secretary of State, May 21, May 22, 1945, *FRUS*, 1945, China, pp. 1343–1347; 《工业建设纲领实施原则案》，国民政府档案，001-110030-0005，台北“国史馆”藏。

④ President Roosevelt to the Chairman of the War Production Board, Aug. 18, 1944; The Ambassador in the Soviet Union (Harriman) to the Secretary of State, September 5, 1944, *FRUS*, 1944, China, p. 249, pp. 254–256.

⑤ 《蒋主席与纳尔逊谈话记录（二）》（1944年9月19日），见秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第3编《战时外交》第1卷，台北：“中央”文物供应社，1988年，第192页。

⑥ President Roosevelt to the Chairman of the War Production Board (Nelson), August 18, 1944, *FRUS*, 1944, China, p. 248.

⑦ Julia Fukuda Cosgrove, *United States Foreign Economic Policy toward China, 1943–1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, pp. 74–75.

⑧ Meeting of the China Advisory Committee Held in Washington D. C., Mar. 13, 1945, Foreign Economic Administration, *AWPM*, Reel 10.

⑩ 《蒋主席与纳尔逊谈话记录（一）》（1944年9月19日），见秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第3编《战时外交》第1卷，第190页；Memorandum of Conversation, by Mr. John D. Sumner of the Embassy Staff, Oct. 4, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 260–264.

石。<sup>①</sup>而坚持“门户开放”政策的美国国务院认为，纳尔逊对中国经济“全面平衡发展”的建议会助长中国人经济自给自足的倾向。<sup>②</sup>

## （二）关于中国战后经济重建的资金需求

美国政府了解到，国民政府制订了费资浩繁的战后经济计划，但所需资金无法完全由国内解决，国民政府决策层对外国投资抱有较高期待。宋子文估计中国战后最初十年每年需要15亿美元，其中5亿来自出口，1亿来自侨汇，剩下的9亿全部仰赖外国投资。<sup>③</sup>雷麦估算，中国经济重建需要85亿美元，只能依靠日本赔款和外国投资，中国战后每年至少要新借10亿美元外债。<sup>④</sup>而美国被认为是中国战后引进外资的最大来源。国防最高委员会“国际问题讨论会”判断，战后英国援华希望不大，主要寄望于美国援华。<sup>⑤</sup>

美国政府注意到，相较于外国私人对华投资，大多数中国人对外国政府借款，尤其是美国政府借款更感兴趣。<sup>⑥</sup>外交部美洲司司长张谦提出，战后中国可以通过易货贸易方式偿还美国政府借款。国民参政会秘书长王世杰表示，由于缺乏国内资本，中国战后重建适合采取某种形式的“战后租借”。<sup>⑦</sup>沈约翰给美国国务院的报告写道：

中国政界对从外国政府，尤其是美国获得借款很感兴趣。许多中国人希望从美国政府获得一笔长期低息借款。

因此，当重庆报刊报道美国根据租借法案第三款C项，与法国政府达成一项利率为2.375%的三十年信贷合约时，我被问了许多问题。中国各界经常会随意提及战后美国可能以租借或其他形式提供大量援助。<sup>⑧</sup>

美国政府的这一观察反映了国民政府对外国政府借款的偏好。1943年7月中央设计局拟订的《战后吸收外资计划纲要》明确指出：“政治性之借贷（即外国政府与我国政府间之借贷）在不损害国家主权之条件下，应列为战后筹集国外资金主要办法之一。”国民政府之所以青睐政府借款，不仅因为“战争初结束时，外国私人愿意向中国投资者，为数或尚有限”<sup>⑨</sup>，更深层反映了国民政府扩大国家资本、主导重工业建设的战略思想，以及在上述战后重建的巨大资金缺口下，对快速获得大规模、低风险资金的迫切需求。

相应地，美国政府发现，国民政府倾向于将外国资本投入由国家资本控制的企业。《确定战后奖励外资发展实业方针》通过后，外交部主办的《自由西报》发表社论指出，中国经济重建计划可获得的外资有限，必须小心引导至最有用的渠道，其中大部分会投资于国营企业，而不是私营企业。<sup>⑩</sup>沈约翰分析，中国人青睐外国政府借款的原因正是在于：“许多中国人都是国营的坚定拥护者，这种态度自然导致他们偏爱资助国营事业的政府借款，这与外国公司的自由进入截然对立。”<sup>⑪</sup>

至于外国直接投资，国民政府也希望用于与国营企业建立合资企业，如此一来中国政府既可以得到迫切需要的外资和技术，又不必放弃国营事业的控制权。<sup>⑫</sup>1944年3月美国国务院获悉，经济部和交通部向美国钢铁出口公司提出与国营企业合资的几项方案，包括汉口附近的大型轧钢厂、中国桥梁公司和中国铁路公司，他们甚至愿意接受美方占有50%股份。这让美方代表确信，美方公司在战后中国唯一可行的经营方式就是成为国营企业的

① Mr. Donald M. Nelson to President Roosevelt, Dec. 20, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 287–295.

② Central File: Decimal File 893.50, Internal Affairs Of States, China, Economic Matters., Jan. 3, 1945—Dec. 4, 1946; Jan. 3, 1945—Dec. 4, 1946; MS China: Records of the U. S. Department of State, 1945—1949, National Archives (United States), Accessed 8, Aug., 2023.

③ Post-War Industrial Development of China, Mar. 9, 1944, Post War Industrialization, Planning and Reconstruction I, 1940—Aug. 1944, *AWPM*, Reel 21.

④ 雷麦参考了中央设计局战后五年经济建设方案中对所需资金的估计，其中工业、矿业与冶金、电力、农业、水利工程、公共卫生六项所需的资本总额为162.65亿法币。此外，交通部估计交通业至少需要100亿法币。因此所有部门所需的资金总额在260亿—300亿法币之间，雷麦取其中间值280亿法币。详见 Charles F. Remer, “Paper on United States Economic Relations with China III. China’s Postwar International Payments,” Mar. —Jun., 1945, Charles. F. Remer Papers, Box 3, Hoover Institution Archives.

⑤ Memorandum of Conversation, by the Counselor of Embassy in China (Vincent), Jul. 29, 1942, China, pp. 733–735.

⑥ John D. Sumner, “Summary of Report on Dr. Wong Wen-hao’s Conferences on Economic Reconstruction in China,” Jul. 10, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, *AWPM*, Reel 13.

⑦ Memorandum of Conversation, by the Counselor of Embassy in China (Vincent), Jul. 29, Nov. 12, 1942, *FRUS*, 1942, China, pp. 733–735, pp. 740–743.

⑧⑩ John D. Sumner, “Chinese Attitude Toward Postwar Economic Policy,” Sept. 18, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, *AWPM*, Reel 13.

⑨ 《战后吸收外资计划纲要》（1943年7月），国民政府档案，001-041100-0001。

⑩ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Oct. 18, 1943, *FRUS*, 1943, China, pp. 875–876.

⑫ 《战后吸收外资计划纲要》第七条规定：“列入国营范围之事业，如有外人愿意直接投资，得依中央政府之特许，以委托方式为之。”《战后吸收外资计划纲要》（1943年7月），国民政府档案，001-041100-0001。

合作伙伴。<sup>①</sup>一位资源委员会官员称，为吸引美国投资中国水力发电项目，除减少关税和提供汇款便利，国民政府还愿确保此类投资 8% 的股息。<sup>②</sup>1945 年 9 月沈约翰向国务院报告，美国西屋制造公司（Westinghouse Corp.）将为一家中国国营电器设备厂提供技术援助，授权中国人生产西屋模具并使用它的某些专利，在十年内接受分期付款，并根据随后的销量收取专利使用费。<sup>③</sup>

关于战后美国对华投资形式，美国国务院和总统特使的看法也有所差异。国务院极力论证私人投资优于政府借款。1944 年 8 月，在国务院授意下，美国对外贸易协会（The National Foreign Trade Council）和中美工商业协进会向孔祥熙递交备忘录指出，政府借款的数量和偿还条件要经过严格审核，满足其条件将给中国国内经济带来沉重负担，如果中国政府未能履行承诺，还将造成严重外交问题；而私人资本不用中国政府承担任何责任，还会给中国带去最先进的经营管理知识和生产技术。<sup>④</sup>而总统特使纳尔逊对政府借款的态度更加开放和灵活。他曾向蒋介石表示，中国战后工业化应主要依靠私人资本，“国营各种工业开始即需要三十万万美金，余不信美国国会能通过以此巨款借与中国也”。<sup>⑤</sup>但事实上，纳尔逊并不排斥美国政府对华借款。这在很大程度上是因为他来华前已经得到罗斯福总统的授意，负责研判“中国工业经济中哪些部门应该获得公开或非公开的贷款，哪些部门只需由美国私人投资者的加入，以及需对美国公民的投资做出哪些限制”。<sup>⑥</sup>

### （三）关于国民政府的战后对外经济政策

在治外法权废除后美国企业受到中国法律约束的背景下，美国政府尤其关注中国对外经济政策能否确保战后美国企业对华投资和贸易的安全与回报。美国大使高思评估中国政界对战后经济计划看法后指出：“重庆当前的趋势似乎正朝反对外国企业的方向发展”。<sup>⑦</sup>

尽管美国工商界对战后中国市场充满期待，但不少企业派员赴华调查后多认为，战后在华发展前景不容乐观。例如，英美烟草公司驻重庆代表机密备忘录显示，国民政府倾向于在战后垄断烟草业。大通银行代表透露，国民政府立法院正在审核的《银行法》规定，外国在华银行不得从事的业务包括发行票据、储蓄券、仓储或码头、信托或房地产、买卖金银等；存款、汇兑、收付款、买卖公司股份等业务仅限于同籍人士内部开展。他评论说，在这些限制下，美国银行不会希望在中国开设分支机构。<sup>⑧</sup>

即便如此，美国政府仍高度重视中国放宽对外经济政策的主张。美国大使馆注意到，“国际问题讨论会”反对国有资本的扩张，主张保留私人经营的主动权和机会、在商业关系中采取美国倡导的睦邻政策，包括缔结贸易协定、降低关税、放弃民族主义贸易政策，以及自由获取原料等。<sup>⑨</sup>雷麦指出，一些中国商人赞成外国资本和商品根据中国法规自由进入中国。持这种立场的人重视中国经济对外国资本、管理技能和工业技术的需求，强调汇兑和贸易自由是外国对华投资的前提条件。他分析，中国既有“官僚化”资本主义的传统，也有个人主义的传统，其中任何一个都可能影响中国未来经济政策的方向，美国可以将中国向自由经济的方向引导。<sup>⑩</sup>

1943 年 9 月国民党五届十一中全会公开表达了国民政府鼓励外国在华投资的意图。与 1940 年公布的《特种股份有限公司条例》相比，此次全会决议通过的《战后奖励外资发展实业方针》放宽了对中外合资企业中外人

① Attitude of Chinese Officials Toward American Participation in Chinese Industry, Mar. 15, 1944, Post War Industrialization, Planning and Reconstruction I, AWPM, Reel 21.

② Memorandum by the Commercial Attaché in China (Richards) to the Ambassador in China (Gauss), Mar. 22, 1944, FRUS, 1944, China, pp. 1047-1049.

③ John D. Sumner, "Chinese Attitude Toward Postwar Economic Policy," Sept. 18, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, AWPM, Reel 13.

④ Joint Statement of the China-America Council of Commerce and Industry and the National Foreign Trade Council on American Approach to the Development of Chinese-American Trade and Industry, Aug. 29, 1944, Arthur Young Papers, Box 73, Hoover Institution Archives.

⑤ 《蒋主席与纳尔逊谈话记录（二）》（1944 年 9 月 19 日），见秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第 3 编《战时外交》第 1 卷，第 193 页。

⑥ President Roosevelt to the Chairman of the War Production Board, Aug. 18, 1944, FRUS, 1944, China, p. 249.

⑦ Generalissimo Chiang Kai-shek's book, "Chinese Economic Theory"—its related Implications in Respect of China's Post-War Reconstruction Plans, Post War Industrialization, Planning and Reconstruction I, AWPM, Reel 21.

⑧ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Jan. 7, Jan. 15, 1944, FRUS, 1944, China, pp. 1040-1043.

⑨ Memorandum of Conversation, by the Counselor of Embassy in China (Vincent), Jul. 29, 1942, FRUS, 1942, China, pp. 733-735.

⑩ Charles F. Remer, "Paper on United States Economic Relations with China II. The Relation of the Government to Economic Activity in China (March—June, 1945)," Sept. 11, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, AWPM, Reel 13.

投资比例和人事安排的限制。<sup>①</sup> 美国驻华代办艾奇逊向国务院报告：

很可能是由于认识到中国重建需要外国资本，因此对外国投资采取了相对宽松的政策，采取这一步骤被认为可以抵消近几个月来发表的许多带有极端民族主义色彩的非官方和半官方新闻报道。一位负责的中国官员告诉我们，这项决议代表了政府领导人对外国在华投资的一种真正的自由态度，并且必然得到蒋介石的衷心支持。对外国投资采取这种政策，加上中央执行委员会关于宪政的决议，进一步表明中国政府在多大程度上依赖美国，并且容易受美国批评的影响。<sup>②</sup>

1944年6月8日，美国对外贸易协会表示，有理由期待国民政府最终采纳的《银行法》是相当自由的，因为中国对获取美国资本和借款太感兴趣了，所以不会冒险用过于严厉的法规排斥美国银行。<sup>③</sup> 9月14日，高思根据多位中国政商人提供的信息向国务院报告，对战后经济重建计划感兴趣的中国人已经意识到，中国对美国资金、技术援助和设备具有依赖性，没有这些，所有计划都无法实现。<sup>④</sup> 雷麦认为，《第一期经济建设原则》的通过，表明国防最高委员会和行政院总体上支持自由经济，而“美国的自由企业和美国在华投资的前景，为引领当前的自由主义潮流发挥了一定作用”。<sup>⑤</sup>

在给美国国务院的报告中，雷麦进一步提出，鉴于美国资本对中国战后经济发展的重要性，经援的性质将对中国战后经济政策产生相当大的影响。他举例说，如果美国政府直接对国民政府借款，那么钢铁工业很可能由资源委员会经营；但是如果一家强大而可靠的美国钢铁企业愿意在华建立分厂，那么中国人将允许钢铁工业由民营企业经营。因此，他建议在国民政府考虑资金筹集计划时派出美国对华经济代表团，传达战后美国企业在华直接设厂生产交通设备、机床或钢铁的意愿，从而改变国民政府对这些行业实施国营的想法。<sup>⑥</sup>

### 三、政府调查对美国对华经济政策的影响

美国政府调查的多方主体出于不同的考量，对中国战后经济计划的认识存在较大差异，导致美国对华经济政策的目标缺乏一致性。美国国务院试图利用中国战后经济重建的契机，将因战时中美结盟而大大增强的美国对华政治影响力转化为战后商业利益，以便推行美国19世纪末以来对华一贯的“门户开放”政策，实现商品和资本的“自由流动”。国务院拟定的30条《中美友好通商航海商约》草案集中反映了美国对华经济政策的目标，其中包括美方认为“可行”的商法典和注册程序；在尽可能广泛的领域投资的自由、投资的安全、向美国出租利润的自由、中国政府在税收、贸易、投资和工业经营的监督方面的非歧视待遇，不受政府所有或补贴工业的竞争；保护版权和专利，新闻和报道中的信息自由；美国人在中国持有、租赁、购买和出售房地产的权利等。<sup>⑦</sup>

而美国总统特使纳尔逊在蒋介石与史迪威矛盾激化的危机关头来华，主要使命是解决引发中美矛盾的租借物资管理权问题，并与国民政府在经济合作领域达成共识，以此弥合因史迪威事件而产生裂痕的中美关系，将中美战时同盟延续到战后，协助美国建立全球霸权。1944年9月，纳尔逊促使国民政府建立中国战时生产局，作为统筹战时经济的最高机关。此举不仅提振了中国战时生产，而且在一定程度上缓解了中美双方因争夺租借物资管

① 《特种股份有限公司条例》原规定：（一）公司股份总额过半数应为国人所有；（二）公司董事过半数应为国人；（三）公司董事长及总经理应以国人充任。详见《特种股份有限公司条例（1940年3月21日府令公布）》，《经济部公报》第3卷第9—10期，1940年5月1日，第217页。《确定战后奖励外资发展实业方针》规定：“今后中外合办实业，外国方面投资数额之比例，应不加固定拘束，公司组织除董事长外，其总经理人选，亦不限定为本国人。”详见《确定战后奖励外资发展实业方案》，经济部档案，18-23-00-193，台湾“中研院”近代史研究所档案馆藏。

② The Chargé in China (Atcheson) to the Secretary of State, Sept. 16, 1943, *FRUS*, 1943, China, p. 867.

③ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Jun. 8, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1052-1054. 相较前述1944年拟定的《银行法》草案，1947年9月国民政府颁布的《银行法》对外国银行的限制确实有所减少。详见《国民政府颁布银行法令稿》（1947年9月1日），中国第二历史档案馆：《中华民国史档案资料汇编》第5辑第3编“财政经济”（二），南京：江苏人民出版社，2000年，第27页。

④ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Sept. 14, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1073-1078.

⑤ Charles F. Remer, “Paper on United States Economic Relations with China II. The Relation of the Government to Economic Activity in China (March—June, 1945),” Sept. 11, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, *AWPM*, Reel 13.

⑥ C. F. Remer, “Chinese Opinions on Domestic Economic Development Plans,” Jun. 23, 1944, Postwar Industrialization, Planning and Reconstruction, I, 1940—Aug. 1944, *AWPM*, Reel 21.

⑦ Draft Treaty of Friendship, Commerce and Navigation Between the United States of America and the Republic of China, *FRUS*, 1945, The Far East, China, pp. 1259-1309.

理权而产生的尖锐矛盾。<sup>①</sup> 蒋介石深受鼓舞，在日记中写道：“此乃纳氏建议，必欲先设立生产局，集中一切生产事权，而后乃有建设经济可谈也。”<sup>②</sup> 1945 年 11 月，继内尔逊担任美国总统特使的洛克向蒋介石建议，“集合政府最高权能及全国最优人才组织最高经济会议，由主席亲自主持，而包括行政院长及财政、经济、交通、农林各部及善后总署等首长”，蒋介石欣然接受。<sup>③</sup> 对此，美国驻华大使馆向国务院指出，洛克在向中国提议设立最高经济委员会之前未与大使馆商议，并对最高经济委员会的权力将在多大程度上被用来控制和限制私营企业表示关切。<sup>④</sup> 可见美国总统特使向国民政府释放了扩大政府经济职权的信号，与美国国务院发展自由主义经济的主张大相径庭，从而分散了美国对华经济政策的目标。

前述美国国务院与总统特使在战后中国发展重工业和美国对华投资形式等问题上的分歧，反映出两者对于战后美国对华经济政策目标的认知差异。双方关于美国水利专家撒凡奇（John L. Savage）博士提出的“扬子江大闸”计划的争论即为一例。纳尔逊尤其看好这项大型水电计划，曾提议为此向美国国会申请高达 8 亿美元的长期借款。除了为纺织、钢铁等行业提供能源，这一构想背后还暗含排斥他国在华势力、建立美国在华经济霸权的战略意图。当时英国正积极支持战后中国采取与其一致的 50 赫兹电力标准，如果中国因接受美国借款而采取 60 赫兹的美国电力标准，美国制造商在向中国市场销售各类电动机和设备会更有利。<sup>⑤</sup> 显然，在战后中国建立符合美国利益的工业技术标准，将使美国在与其他工业强国的市场竞争中占据绝对优势地位。曾参与洽商中英战后经济合作的英国工程师向英国外交部报告，“从纳尔逊先生和其他（在华的）美国人那里，我感受到一种‘非经允许不得入内’领地的强烈气息”。<sup>⑥</sup> 然而，美国国务院并不理解纳尔逊支持“扬子江大闸”计划的用意。雷麦质疑：“中国有许多迫切的需求，诸如战后重建和发展。有鉴于此，这项计划有什么值得优先考虑的呢？”<sup>⑦</sup> 国务院关注的重点依然是发展自由市场，表示：“在中国工业化的早期阶段，这种类型的重工业能否自负盈亏并承担这样的费用，似乎令人怀疑。中国目前还不存在大规模的电力和钢铁市场。”<sup>⑧</sup>

尽管美国政府对华调查存在内部分歧，但各方调查主体都深知国民政府战后经济计划存在资金无法自给、严重依赖美国的问题，美国政府由此确立了将经济援助作为政策工具对华施压的策略。1944 年 7 月底，针对立法院长孙科透露的国防最高委员会将限制外国银行在华营业的消息，高思建议国务院向访美的孔祥熙施压。他指出，要让孔祥熙明白，“中国关于美国和外国在华企业政策的极端民族主义的趋势将会事与愿违，如果这样限制外国企业，外国资本将寻找其他出路；尽管中国需要美国银行业和对战后重建和复兴的其他援助，但如果中国政府坚持其非自由的政策，那么美国援助，无论是政府的还是私人的，将不会到来”。<sup>⑨</sup> 这项建议得到了国务院远东事务署、商业政策署和中国事务处的认可<sup>⑩</sup>，并在实施过程中得到美国工商界的密切配合。国务院以美援诱导国民政府放宽对外政策的尝试取得了立竿见影的效果。9 月 4 日，财政部副部长向美国驻华大使馆表示，财政部、经济部、交通部和外交部联合制订了鼓励外资的综合计划。根据对安全与回报的恰当规定，外资的最终待遇将“无疑相当自由”。他还证实，修改保险和金融法规的提议已被搁置，而且倾向于排外和歧视的中国官员已经被

① 皇甫秋实：《中美调整租借物资管理模式的尝试与局限——以中国战时生产局为中心的考察》，《近代史研究》2020 年第 3 期。

② 《蒋介石日记》（手稿），1944 年 9 月 14 日，斯坦福大学胡佛研究所档案馆藏。

③ 《约晤杜鲁门总统代表洛克谈话记录》（1945 年 11 月 7 日），蒋中正“总统”文物档案，002-020400-00045-005。

④ The Consul General at Shanghai (Josselyn) to the Secretary of State, Dec. 20, 1945, *FRUS*, 1945, The Far East, China, pp. 1377-1378.

⑤ Memorandum by the Treasury Department Representative in China (Adler) and the Assistant Commercial Attaché in China (Walker) to the Chargé in China (Robertson), Dec. 19, 1945, *FRUS*, 1945, The Far East, China, pp. 778-783.

⑥ Christopher Throne, *Allies of A Kind: The United States, Britain, and the War Against Japan, 1941-1945*, New York: Oxford University Press, 1978, p. 546.

⑦ Memorandum by the Adviser on Far Eastern Investment and Finance, Division of Financial and Monetary Affairs (Remer), Dec. 20, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 296-299.

⑧ Memorandum, File: United States Department of State, PAG-4/3.1.0.0.0.1.:58, Archives and Records of the United Nations (ARUN), 转引自 Chuxiong Wei, *Sino-American Economic Relations, 1944-1949*, p. 16.

⑨ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, July 28, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1060-1061.

⑩ Memorandum by the Associate Chief of the Division of Commercial Policy (Willoughby) to the Director of the Office of Economic Affairs (Hawkins), August 7, 1944; Memorandum by the Chief of the Division of Chinese Affairs (Vincent) to the Secretary of State, September 8, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1063-1064, pp. 1072-1073.

迫做出了让步。<sup>①</sup>

然而，美国总统特使纳尔逊也将经济援助作为政策工具，为国民政府争取美援提供了另一条渠道，从而削弱了国务院利用经济援助向国民政府施压的效果。在纳尔逊抵达重庆以前，孔祥熙就告诉蒋介石，纳尔逊来华开展经济调查的目的是为了加强美国对华援助，因为罗斯福总统表示：“深知中国物资之困难，故嘱其此行重于经济计划，已令调查实情，确实设法协助中国，在纳主管范围内，可尽量供给中国，增强抗战及复兴之用。”<sup>②</sup>军事委员会参事室主任王世杰也向蒋介石提议，为早日利用美国租借物资在后方和收复地区开始建设，“故我方应责成各主管方面急速拟制切合实际之订货单，比乘纳尔逊留华期间，向彼提出，至少亦应与纳氏留华期间，求得若干初步的决定”<sup>③</sup>。当发现国民政府倾向于将战后经济计划的信息提供给纳尔逊使团，而非美国驻华大使馆时，高思就曾表示担忧，纳尔逊的介入会耗尽大使馆谈判的筹码，降低国务院影响中国战后规划的能力。<sup>④</sup>

美国政府对华调查的各方主体纷纷利用经援对国民政府施加影响，带来的另一个后果是加深了国民政府对美国的依赖。继高思之后出任美国驻华大使的赫利（Patrick J. Hurley）曾提醒国务院，美国政府向中国派遣的大量经济学家和顾问，包括纳尔逊使团、雷麦，以及在国务院文化关系项目资助下访华的专家，他们在华期间与大量中国官员和商人讨论战后计划，不仅分散了中国人对与作战直接相关问题的关注，而且助长了国民政府内外对战后美国政府援华的盲目乐观情绪。<sup>⑤</sup>

此外，情报偏好导致美国政府无法客观评估战后对华经济政策的实施难度。美国政府在调查中已经注意到，中国战后经济计划展现出政府干预经济并限制外资外贸的民族主义趋势，对美国在华推行“门户开放”政策构成了阻力。美国国务院曾预计，面对战后中国的民族主义浪潮，美国对华经济政策需要通过缓和的手段、花费较长的时间才能得以实现。国务院远东司司长汉密尔顿（Maxwell Hamilton）在1943年2月12日给驻华大使高思的长信中写道：“我觉得，对付这些困难最好的办法是以异乎寻常的耐心，尽我们的可能以友好的方式帮助中国朝着进步与自由的路线发展。随着时间的推移，也许经过10年，我期待着那种过于敏感的民族主义烟消云散。”<sup>⑥</sup>

然而，美国政府调查者对情报来源和内容均存在偏好。如前文所述，美国政府将亲美的中国官员、商人、学者作为主要情报来源，因为他们大多具有留美背景、没有语言障碍，更重要的是，他们认同自由主义经济，符合美国在华推行“门户开放”政策的既定目标。对于情报内容，美国政府同样有按照主观意愿进行筛选的倾向。在美国政府的调查报告中，战后中国鼓励民营和外资等经济自由主义取向的素材被反复列举，美国利用资本优势主导中国战后经济政策的可能性被一再放大，而扩大国营和限制外资的经济民族主义观点被视为国民政府中“反对派”的少数意见，对其成因的分析仅停留在政治派系斗争的表象层面。1944年6月，美国驻华大使高思分析：“在经济领域，教育部的控制增强，而经济部和交通部等更加自由主义和正统的部门则被削弱。迄今为止，政治思想在一定程度上被运用于经济领域。”<sup>⑦</sup>国务院顾问雷麦也认为，在1945年5月召开的第六次全国代表大会上，对国防最高委员会和行政院所拟自由主义经济政策的批评主要来自陈立夫一派，他们抨击《第一期经济建设原则》与民生主义主张节制资本和发展国家资本的主张不符。<sup>⑧</sup>

受情报偏好的影响，美国政府调整了战后对华经济政策的实施进度，以更加激进的方式在短期内达成政策

① The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, September 4, 1944, *FRUS*, 1944, China, pp. 1070.

② 《孔祥熙致蒋介石电》（1944年8月26日），见秦孝仪主编：《中华民国重要史料初编——对日抗战时期》第3编《战时外交》第1卷，第180页。

③ 《王世杰向中央设计局函送所拟利用美国租借法以应抗战及战后建设需要意见案》（1944年9月6日），中央设计局档案，171（2）/63，中国第二历史档案馆藏。

④ The Ambassador in China (Gauss) to the Secretary of State, Aug. 31, Nov. 3, 1944, *FRUS*, 1944, China, p. 1069, pp. 1081-1082.

⑤ The Ambassador in China (Hurley) to the Secretary of State, Jul. 6, 1945, *FRUS*, 1945, pp. 1351-1352.

⑥ Julia Fukuda Cosgrove, *United States Foreign Economic Policy toward China, 1943—1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, pp. 66-67.

⑦ Generalissimo Chiang Kai-shek's book, "Chinese Economic Theory"—its related implications in respect of China's post-war reconstruction plans, Post War Industrialization, Planning and Reconstruction I, American War Production Mission in China, 1944—1945, Reel 21, Franklin D. Roosevelt Presidential Library.

⑧ Charles F. Remer, "Paper on United States Economic Relations with China II. The Relation of the Government to Economic Activity in China (March—June, 1945)," September 11, 1945, Interdepartmental Committee on Economic Policy toward China, American War Production Mission in China, 1944—1945, Reel 13, Franklin D. Roosevelt Presidential Library.

目标。马歇尔 (George C. Marshall) 来华前夕, 杜鲁门命令财政部、商务部、进出口银行等几个部门, 暂停一切对华财经联络, 暂停包括五亿美元贷款在内的各种援助, 所有对国民政府的援助均随马歇尔使命的进展而定。国务院敦促马歇尔推动中国尽早讨论《中美商约》草案, 以保障取消治外法权之后美国人在中国的利益。<sup>①</sup> 1946 年 1 月 17 日, 国务院在给马歇尔的电报中列出了国际货币财政问题全国委员会审批中国贷款的前提条件: 1. 商业政策要具有非歧视性; 2. 保持合理的关税政策, 而非旨在发展本国自给自足经济; 3. 为在华外国公司创造与在其他商业国家相似的条件; 4. 在最惠国待遇基础上允许外国公司进入各种实业领域; 5. 扩展私人贸易和私人企业经营的领域; 6. 无损现存中外企业的经济发展计划等。<sup>②</sup> 马歇尔在 26 日回复, 他同意这一做法, 并指出“如果中国对条约草案的反应显示出他们的方法与我们的之间存在广泛的分歧, 那么提供贷款看来就取决于达成一项令人满意的商约”<sup>③</sup>

面对美国政府集中运用经济援助施加的巨大压力, 国民政府在《中美商约》的谈判中依从美方意愿做出重大让步, 最终取消了对外国公司必须在本国营业的限制, 并放弃了删除外国金融机构享有国民待遇条款的主张。参与商约交涉的中国驻美大使馆商务参赞李干也不得不承认, 中国为重建和经济发展需要美国资本, 有关优惠条款是必要的。<sup>④</sup> 1946 年 11 月 4 日签署《中美商约》标志着美国推行对华经济政策的重大进展, 此时距离 1943 年 1 月 11 日签订的《中美平等新约》取消美国在华领事裁判权及其他旧有特权还不到四年时间。然而, 美国政府很快就通过调查中国报刊舆论发现, 《中美商约》严重缺乏民意基础。不仅中共的党营报纸发起舆论攻势, 就连那些本应支持国民政府的报纸也批评该条约。美国大使馆对中国各方的广泛批评感到震惊。<sup>⑤</sup> 显然, 美国政府高估了美援扭转民族主义趋势的效力, 却低估了在战后中国推行自由主义经济政策的实际困难。

现实中, 作为政策工具的经济援助却阻碍了政策目标的实现, 这更是美国对华经济政策的决策者始料未及的。战后中国持续的政治动荡、恶性通货膨胀、基础设施破坏以及产权保护的不确定性, 使得美国私人资本望而却步, 即使《中美商约》提供了相对有利的法律框架, 也难以吸引大规模私人直接投资流入。这使得美国政府借款和物资援助成为美国资本介入中国经济的主要甚至唯一通道。根据 1948 年的外国在华投资统计, 美国直接投资在其对华投资总额中所占比例仅为 27.3%, 而政府借款所占比例却高达 72.7%, 远远高于英、法等国。<sup>⑥</sup> 如果不限于借款, 在美国对华投资总额中, 战后美国通过政府渠道给予中国的物资和财政援助所占比例甚至高达 93.7%。<sup>⑦</sup> 作为国民政府接洽美援、购运物资的专门机关, 中国物资供应委员会统计显示, 美国政府借款采购的物资都被交由国民政府机关和国营企业使用。<sup>⑧</sup> 这些借款加剧了中国国家资本的膨胀, 使中国私营工商业遭受严重打击, 也给美国私营厂商扩大对华贸易和投资制造巨大障碍。

例如, 战后美国政府提供 6 笔购船借款, 购买各类船舶共计 59 艘, 其中 48 艘船舶悉数交由国营轮船招商局使用, 所用金额占购船借款总额的 57.3%。(参见表 1) 此外, 国民政府还动用中美剩余物资整买借款中的 8830464.37 美元, 为国营招商局购置 82 艘船舶。<sup>⑨</sup> 在美国政府借款的加持下, 战后中国航运业中的国家资本急剧扩张。1947 年轮船商业同业联合会成立时, 国营轮船招商局在会员船舶总吨位中所占的比例高达 36.14%, 遥遥领先于仅占 7.6% 的民生实业公司。<sup>⑩</sup> 就全国轮船吨位数来看, 国家资本所占的比例已从 1935 年的 11% 增加至

① Memorandum to General of the Army George C. Marshall, Special Representative of President Truman to China, Nov. 30, 1945, *FRUS*, 1945, China, p. 1325.

② The Acting Secretary of State to the Embassy in China, Jan. 14, Jan. 17, 1946, *FRUS*, 1946, The Far East: China, pp. 911-912, pp. 920-921.

③ The Counselor of Embassy in China (Smyth) to the Secretary of State, Jan. 26, 1946, *FRUS*, 1946, The Far East, China, p. 927.

④ Memorandum of Conversation, by Mr. C. Thayer White of the Division of Commercial Policy, Jul. 9, 1945, *FRUS*, 1945, China, pp. 1219-1323.

⑤ Julia Fukuda Cosgrove, *United States Foreign Economic Policy toward China, 1943-1946: From the End of Extraterritoriality to the Sino-American Commercial Treaty of 1946*, pp. 195-196.

⑥ 许涤新、吴承明主编:《中国资本主义发展史》第 3 卷《新民主主义革命时期的中国资本主义》, 北京: 社会科学文献出版社, 2007 年, 第 600 页。

⑦ 史全生主编:《中华民国经济史》, 南京: 江苏人民出版社, 1989 年, 第 550-551 页。

⑧ Report on the work of Chinese Supply Commission, Sept. 1945-Feb. 1947, China Defense Supplies records, Box 2, folder 15, Hoover Institution Archives, Stanford University.

⑨ 《国营招商局胜利后接受船只价值表》, 招商局蛇口档案馆藏, 档案号 125-2。

⑩ 张后铨主编:《招商局史(近代部分)》, 北京: 人民交通出版社, 1988 年, 第 509 页。

1948年的44%。<sup>①</sup>

表1 战后中美购船借款分配情况一览表

借款时间	借款名称	借款金额 (美元)	船别	数量	接收方	备注
1946年8月5日	中美购船借款	2600000	湖式海轮 (Laker)	16	国营轮船招商局	截至1947年2月, 已动用254 万余美元
		4133720.22	自由轮 (EC2-S-C1)	10	国营轮船招商局	实际动支1638.7万余美元
1947年7月 至1948年3月	中美四批船舶借款	2812560	自由轮 (N-3)	8	国营轮船招商局	
		7462960	货轮 (CI-M-AV1)	3	国营轮船招商局	1865740
		1977980	胜利轮 (VC2)	3	民营复兴航业公司	
						民营复兴航业公司
1948年3月29日	中美购买轮船 (N3) 十艘借款	4243000	海轮 (N-3)	10	国营轮船招商局	已于1948年3月31日一次性 动用完毕
合计		23230220		59		13315020.22

资料来源：财政科学研究所、中国第二历史档案馆：《民国外债档案史料》第11卷，北京：档案出版社，1990年，第477—638页；世界知识出版社：《中美关系资料汇编》第一辑，北京：世界知识出版社，1957年，第992—999页；王铁崖编：《中外旧约章汇编》第3册，北京：生活·读书·新知三联书店，1962年，第1421—1423页；《交通部批》（1947年5月27日），《复兴航业公司诞生经过》，见《董氏航业丛书》第2辑，台北：中国航运公司，1978年，第10页。

对此，中美工商业协进会和美国对外贸易协会在1946年4月5日致美国特使马歇尔的备忘录里表示不满，并要求美国政府通过联合国善后救济总署和政府行政机关敦促中国政府拟定现代的《海商法》，并建立现代的航运管理机关。中美工商业协进会还明确提出，美国政府提供给中国政府的贷款必须有利于美国工商业，不能用于建立垄断企业。<sup>②</sup> 12月20日，两会再次联名向国务院提交备忘录，“建议以后美国进出口银行贷与中国之信用借款，其用途须有一中美合组之委员会负责监督”。<sup>③</sup> 但美国工商界的种种努力并未扭转中国战后经济领域资本日益集中的趋势，美国私人对华投资和贸易也因此受到抑制。

## 结论

二战结束前后，美国政府围绕中国战后经济计划展开广泛调查，成为其制定对华经济政策的重要依据，但美国政府情报机制的内部分歧和认知偏好为战后美国对华经济政策埋下了失败的种子。本文揭示了美国对华决策中的情报失灵问题，不仅深化了对战后初期中美经济关系复杂性的理解，而且有助于推进情报视角在中美关系史研究领域的运用。

国务院和白宫成为美国政府调查中国战后经济计划的主要部门。国务院通过驻华大使馆、文化关系项目和对中国访美官员开展对华调查。其中，大使馆主要依靠国民政府高层官员提供关键情报，并通过中外媒体、外国驻华企业等来源获取相关信息。同时，美国总统派往中国的特使纳尔逊及其继任者洛克也密切关注中国战后经济计划，他们领导的美国战时生产顾问团直接从国民政府相关部会取得大量资料。相比于美国国务院常规、持续、系统的对华调查，总统特使的对华情报活动更加灵活、集中和高效。

美国政府对中国经济计划的认知始终以自身利益为出发点，带有先入为主、为我所用的意图，反映了美方对战后重建、远东安排、国际经济秩序等问题的基本取向。美国国务院重视中国农业发展，不仅为了从中国进口工业原料，更是为了提高战后中国市场对美国工农产品的消费能力。美国总统特使纳尔逊使团支持中国战后建立较为完整的工业体系，重点推动电力、钢铁、交通的发展，主要出于将中国打造成美国在远东安全和稳定基石的考量，并且蕴含以美国为标杆确立中国工业标准、与英国争夺在华经济霸权的意图。两者都强调中国战后发展轻工业的重要性，旨在扶持中国取代日本填补亚洲市场空白，构建美国—中国—东南亚三边贸易，使中国接受美国主导的国际分工安排。

① 严中平等编：《中国近代经济史统计资料选辑》，北京：科学出版社，1955年，第233页。

② Records of The Marshall Mission, War Department Records: Misc. — Marshall, G. C. n. d. MS General George C. Marshall's Mission to China, 1945—1947: Complete Records of the Mission of General George C. Marshall to China Collection. National Archives (United States), Accessed 1, Dec. 2020.

③ 姚崧龄编著：《张公权先生年谱初稿》，北京：社会科学文献出版社，2014年，第907—908页。

美国政府两个对华调查主体之间存在竞争关系，对美国对华经济政策的制定和实施都产生了深刻影响。纳尔逊使团服务于在史迪威危机之后缓和中美关系的使命，针对引发中美矛盾的租借物资管理权问题，纳尔逊主张建立中国战时生产局来增强国民政府经济统筹能力，不料却助长了国民政府干预经济的意愿和能力，对国务院坚持的门户开放政策构成干扰。而且美国国务院和总统特使两方都对国民政府做出经援承诺，使国民政府意识到获取美援的多种可能，从而削弱了美国政府将经济援助作为政策工具对国民政府施加影响的效果。尽管美国政府在 1945 年初新设对华经济政策跨部门委员会（Interdepartmental Committee on Economic Policy Toward China），对包国务院和纳尔逊代表在内的政府部门进行整合<sup>①</sup>，但此前国务院和总统特使之间的分歧对美国对华经济政策已经产生不可逆的影响。

借助对华经济调查，美国政府及时掌握国民政府制定战后经济计划的进展，较为准确地把握了中国战后经济计划重工轻农、资金需求浩繁、迫切需要美国投资以及尤其青睐政府借款等特点，并且敏锐发现国民政府对美方态度高度敏感，具有放宽对外经济政策的可能性。在此基础上，美国政府将经济援助作为对国民政府施加影响的工具，一方面成功诱导国民政府调整战后经济政策，另一方面也加深了国民政府对美国的依赖。然而，美国政府调查者对情报的来源和内容存在偏好，主要表现为过度依赖亲美自由主义观点来源，系统性低估中国经济政策中的民族主义统制倾向及其社会基础，同时高估美援对扭转这一趋势的效力。这种情报偏好导致美国政府困于信息茧房，对于战后对华经济政策的实施进度和难度做出误判。

事实上，战后中国并不具备吸引私人资本流入的条件，政府经济援助成为美国参与中国战后经济重建的主要方式，并被国民政府机关和国营企业接收利用，加剧了中国国家资本的膨胀，从而进一步扩大了作为政策手段的政府经济援助与自由主义经济目标之间的矛盾，最终宣告了美国对华经济政策的失败。

〔本文系教育部人文社会科学规划基金项目“抗战时期美国参谋长联席会议对华决策研究（1942—1945 年）”（22YJA770008）的阶段成果〕

（责任编辑：周 奇）

## Intelligence Failure: Revisiting the U. S. Economic Policy toward China (1942—1947)

HUANGFU Qiushi

**Abstract:** Around the end of World War II, the U. S. government conducted specialized investigations into China's post-war economic plans, which served as a key basis for formulating its economic policy toward China. The aim of the U. S. government was to integrate China into the U. S. -led post-war international economic order, with cultivating China as a market for American goods and capital, a source of raw materials, and a regional power that could replace Japan's economic position in Asia, developing a trilateral trade network involving the U. S., China, and Southeast Asia, and competing with Britain for economic dominance in China as well. However, rivalry between the State Department and presidential envoys fragmented the objectives of U. S. economic policy toward China and diluted the effectiveness of economic aid as a policy tool. Intelligence biases further led to misjudgments regarding policy implementation—overestimating the ability of U. S. assistance to counteract nationalist trends while underestimating the challenges of imposing a free-market economy in post-war China. Moreover, the failure to attract significant private American investment meant that U. S. government aid became the primary means of economic intervention, which was then appropriated by the Nationalist government and state-owned enterprises. This inadvertently fueled the expansion of state capitalism in China, exacerbating the contradictions between U. S. policy means and objectives. Ultimately, internal divisions within the U. S. intelligence apparatus and cognitive biases were critical factors contributing to the failure of America's post-war economic policy toward China.

**Key words:** economic intelligence, post-war economic plans of China, Sino-U. S. relations, post-war international economic order, American policy toward China

<sup>①</sup> Seymour Harris ed., *Foreign Economic Policy for the United States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1948, p. 42.