



### 美国研究

标题: 作者: 

关键词:

### 五十年代中期美国政府内部在对华贸易政策问题上的讨论

作 者:	贾庆国	封面:
关键字:	美国政治	
年 号:	1990	
期 号:	第2期	
PDF文件:		
出版社:		
英文标题:	DISCUSSIONS WITHIN U.S. GOVERNMENT ON TRADE POLICY TOWARDS CHINA IN T HE MID-50s	
中文标题:	五十年代中期美国政府内部在对华贸易政 策问题上的讨论	

### 五十年代中期美国政府内部在对华贸易政策问题上的讨论

贾庆国

从1953年7月朝鲜停战协定签字到1957年12月中美大使级会谈中止,美国艾森豪威尔政府不仅坚持推行对华贸易禁运的政策,而且还多方阻挠其他国家放松对华贸易限制。许多年来,美国政府的这一作法一直被认为是顺理成章的:既然美国政府的目的是反华反共、既然当时冷战的气氛笼罩着东西方,特别是中美关系,那么,美国政府似乎只会采取这样一个政策。然而,近年来美国政府解密的外交文件表明,从朝鲜战争停战起,美国政府内部在对华贸易问题上就有争议。来自各方面的压力以及对华策略的一种考虑曾几度使美国政府濒于放宽对华贸易限制。但是,美国政府终于没有这样做。本文试图对现有的材料加以分析,以探讨这一错综复杂的历史过程。

#### 一、新时期、新问题

朝鲜战争结束意味着中美之间事实上的战争状态的结束,同时也使远东的局势发生了很大的变化。和平的新形势向美国政府对华政策的制定者们提出了一个新的不可回避的问题:在新的形势下,美国是应继续坚持朝鲜战争期间形成的对华贸易禁运、坚决反对盟国放宽对华贸易限制的政策,还是应顺应形势的变化采取新的对策?复杂多变的国内外因素和不同的政策设想使得艾森豪威尔政府一时难以作出明确的决断。

一方面,国内外一些因素似乎要求美国继续恪守当时较为严厉的对华贸易政策。战争的结束并不意味着敌对状态的解除。美国领导人看到,中国已经选择了社会主义制度并和美国的头号敌人苏联结成了同盟关系。对于他们来说,这一情况至少在一段时间内决定了中美敌对难以避免,共产党中国的存在和发展构成对美国和他领导的所谓的“自由世界”的严重威胁。因此,任何有利于中国发展的活动,包括同中国做生意,都会直接或间接地对美国和“自由世界”的安全产生不利的影 响,都应竭力避免。(1)

美国国内政治的发展似乎也不允许艾森豪威尔政府在对华贸易问题上有任何松动。反共的浪潮正把善于玩弄两党政治的投机分子麦卡锡推向影响力的峰巅。任何有对共产主义心慈手软的作法都会招致麦卡锡分子们歇斯底里的攻击。特别是在对华政策问题上，“谁丢失了中国”的辩论余音未消，搞不好会弄个身败名裂的下场。形势之险恶，连马歇尔将军这样一个功名显赫、思想与共产主义格格不入的军事将领和政治家也免不了受到恶毒的攻击和诽谤。在这种形势下，不是到了迫不得已的地步，没有人愿意向麦卡锡分子提供攻击的把柄。即使是共和党的艾森豪威尔政府也不例外。（2）

刚刚上台的艾森豪威尔政府不仅受到麦卡锡主义的束缚，而且还要应付国会是对总统权力的挑战。尽管共和党当时在国会处于多数地位，但其优势是十分微弱的。众院的423名议员中，有221名属共和党，只比民主党多11名。参议院的96个席位中，除1席是独立的外，共和党占48席，只比民主党多1席。（3）不仅如此，共和党议员内部在许多问题上意见不统一，部分议员的意见常常与艾森豪威尔政府相左。（4）更令艾森豪威尔政府不安的是，相当一批议员认为白宫的权力过大，正积极主张采取行动加以限制。（5）在这种情况下，艾森豪威尔政府要有所作为，就必须一方面加强共和党内部的团结，另一方面争取民主党议员对总统的支持。两者都要求艾森豪威尔政府认真听取国会的意见，尽可能避免得罪任何国会议员，特别是在对华政策这个十分敏感的问题上去触动任何人的神经。

国际上，艾森豪威尔政府意识到，虽然美国在朝鲜问题上基本上恢复了战前南北割据的状况，中国的军威却因志愿军参战而大大提高。加上中国的地理位置、历史和文化上对亚洲的影响，这一地区的恐华、甚至亲华的倾向势必增强。越共在印度支那咄咄逼人的态势更使华盛顿不安。因此，美国领导人认为，美国必须明确表明其反华反共的决心，以稳住那里的局势。任何软弱表示都将对亚洲国家产生涣散人心的影响，必须加以避免。

此外，相当一批美国领导人认为，尽管中苏之间历史上和民族间的敌对和冲突终将导致两国同盟的解体。但是，中苏意识形态上的一致以及军事、政治和经济上的相互需要，却决定了两国至少在一段时间内将保持同盟关系。因此，美国不大可能在短期内实现分裂中苏的目的。在这种情况下，这部分人认为，美国采取传统的以施惠为主的手段离间中苏关系（包括放宽对华贸易限制）很难奏效。他们主张对华采取强硬的贸易政策以迫使中国在经济上更大程度地依赖苏联。这种依赖程度越深，对苏联的压力也就越大。苏联有限的资源和经济能力将无法满足中国的要求，这必然会加剧中苏之间的利益冲突，最终导致中苏同盟的解体。（6）

另一方面，另一部分国内外因素则要求美国至少是有限度地放宽对华贸易限制。出于自身的政治和经济利益的考虑，西欧和日本强烈要求美国同意放宽对华贸易的严格限制。它们认为，朝鲜战争的结束意味着中国与苏联和东欧各国之间的区别已不复存在。因此，西方也不应继续现行的对中国的比对苏联和东欧国家采取的更为严厉的贸易限制。而且，由于中国可以从苏联获得那些单对中国禁运的物资，这种限制也无济于事。相反，它只会导致中国在更大程度上依赖苏联，把中国进一步推向后者。这不符合西方分裂中苏的战略目的。因此，它们要求把对华贸易限制的尺度放宽，使之和对其他社会主义国家的贸易限制的尺度一样。（7）

种种考虑使美国政府不得不认真对待盟国的这个要求。首先，当时的美国在欧洲的战略重点是促成欧洲防务共同体的建立。为达此目的，美国需要盟国、特别是法国的支持。由于缺乏议会的认同，法国政府一直没有把草签的防务共同体条约提交议会表决。在这种情况下，任何无视法国利益的行为都只能加强议会中反对条约的人的力量。英国则是欧洲防务共同体的坚定的支持者，美国也不能在对华贸易问题上无视它的利益和要求。其次，日本的经济的发展需要大量的原料和市场。华盛顿认为日本的这个需求只能靠与中国进行贸易来满足。这在当时美国国会致力于削减外援，反对降低关税的情况下尤其如此。因此，华盛顿意识到，不放松西方对华贸易的限制不仅会影响日本经济的发展，而且会导致日本对美的不满，甚至于离异。（8）再者，美国领导人看到，朝鲜战争结束后，盟国已丧失执行强硬的贸易限制的积极性，破坏贸易限制的情况日益增多。在这种情况下，继续坚持现行的政策不仅达不到目的，而且还会因这一限制屡遭破坏而削弱整个对共产党国家的贸易限制体系的约束力。（9）

与主张对华采取严厉的贸易政策的人不同，美国政府中的另一部分人倾向于通过放宽对华贸易限制达到分裂中苏的策略。他们认为，扩大西方与中国的联系将有助于减少中国对苏联的依赖，从而增强中苏由于历史上和民族间的敌对产生的离心倾向，最终摧毁中苏间的同盟关系。（10）上述两类因素以及对它们的不同看法终于在艾森豪威尔政府内部形成两种不同的政策意见。

国务院、国防部和海外行动委员会（F D A）认为美国不应放宽对华出口、进口和财政限制。他们认为，把这些限制放宽到巴统对华特殊限制（C H I N C O M）将削弱美国与中国谈判的实力，使美国在谈判中更难取得有利的结果。不仅如此，他们指出，这样作还会导致盟国进一步放宽它们目前对巴统及联合国规定的对华贸易限制的执行。因此，这三个部门认为，美国在解决好中国的周边国家和地区的问题之前不宜改变目前美国的对华贸易政策。根据上述分析，它们建议，第一，美国应继续执行原来的对华进出口禁运和财政控制，第二，对于盟国应（a）逐渐允许日本解除对华禁运，但要求它的对华贸易限制在巴统对华贸易限制的水平之上，（b）争取其他国家继续遵守巴统对华贸易限制，（c）采取各种手段维持联合国大会1951年5月18日关于对华贸易的决议。（11）

商业部则不同意上述意见。它主张美国改变对华贸易禁运政策，实行巴统规定的对华贸易限制，尽管这样做会遭到国会的反对。它认为这一有限的改变并不违背美国争取不做客观上有利于中国工业化的事的原则，而且还可以改变当时美国商人在对华贸易上受歧视的状况，他们认为，这样作不仅不会给美国与中共的谈判产生对美国不利的影 响，美国还可以通过它表明美国对谈判的诚意，从而给谈判打下一个良好的基础。商业部也不同意解除禁运会导致其他国家放松对巴统贸易限制的遵守的说法，而是认为不管美国实行什么样的政策，这些国家都会进一步要求放宽对共产党国家和对中国的贸易限制。美国采取同其他国家一样的限制将易使其他国家接受美国的立场。这一行动将表明美国政策是灵活的，美国愿意和这些国家合作，这只会有利于“自由世界”内部的团结。因此，商业部建议：第一，把美国对华出口限制放宽到巴统限制水平；第二，对其他“自由世界”国家的对华贸易：（a）允许日本实行巴统对华贸易限制，（b）抵制把巴统对华贸易限制进一步降低的作法，（c）改变现行的对外国资产的控制，允许进口中国的产品，等等。（12）由于双方各执己见，一时难以作出决定。

## 二、是坚持现行政策还是采取更强硬的政策？

日内瓦会议以后，台湾海峡的局势日趋紧张。1954年9月3日，中国人民解放军炮击金门和马祖，展开了解放台湾的强大攻势。台湾海峡的形势改变了美国政府内部在对华贸易问题上争论的格局和焦点。美国政府内部一致主张对华采取强硬措施。在这个新的前提下产生了新的两派意见。原来主张解除禁运的商业部改变原来的立场加入了国防部、国防动员办公室（O D M）和三军参谋长联席会议的行列。它们要求对华采取更为严厉的贸易限制。为此，它们建议：第一，继续实行对华禁运；第二，利用美国的一切影响争取促成非共产党国家对华实行禁运或类似禁运的政策；第三，对苏联和东欧国家采取更全面、更有力的贸易限制，以阻止这些国家向中国转运物资；第四，对那些不遵守对华贸易限制的非共产党国家增加压力，迫其就范；第五，美国应继续禁止从中国进口物资；第六，争取盟国实行类似的进口政策；第七，拒绝从任何不接受上述作法的国家进口与对华贸易限制有关的那类物资。（13）

另一派包括国务院、财政预算办公室和中央情报局。它们主张美国维持现行的对华政策，继续向其他非共产党国家施加压力以使它们遵守巴统对华贸易限制。同时，采取适当措施以避免在这些国家中产生分化现象，防止那些需要同共产党国家做生意的国家出于自身利益的考虑与共产党国家妥协。（14）

## 三、以不变应万变

尽管强硬派的阵容很强大，但盟国的反应却不能不考虑。1954年11月29日，国务院负责经济问题的副助理国务卿加里加尔维（K a l i j a r v i）报告说，在巴黎举行的各国经济防务官员会议上，美国坚持各国提高对华贸易限制的作法不仅使美国陷入日益孤立的境地，而且还影响了美国在其他问题上的领导能力。会议表明：第一，美国应立即即在全面重新估价其 对华政策的前提下，重新审视对华贸易政策；第二，过去对华实行的较对苏联与东欧国家更为严厉的贸易政策对阻碍中共工业和军事建设成效甚微；第三，除日本外，盟国要求调整对华贸易政策主要是出于政治而非经济上的考虑；第四，美国在对华贸易问题上的孤立地位不利于美国在其他问题上的领导作用；第五，目前的对共产党国家实行的有区别的贸易限制可以加以简化以利于顺利实行，但具体作法还待进一步考虑。但是，加里加尔维建议，在台湾海峡局势紧张，美国需要在那一地区

施加压力的情况下，不放宽对华贸易政策。同时，他还建议，在台湾海峡局势明朗化以前，国家安全委员会不重新修改美国现行的对华贸易政策。（15）

盟国的瓜也引起了美国政府最高决策者们的注意。在1954年12月1日举行的国家安全委员会会议上，艾森豪威尔总统问，如果完全切断盟国与共产党国家之间的贸易的话，美国怎样才能帮助那些像日本那样经济上依赖贸易的国家呢？美国能向那些国家提供足够的资助来避免它们发生经济崩溃吗？他指出，英国有5 2 0 0万人口，日本有8 5 0 0万，这些国家依靠贸易生存。美国已表明无法明显扩大与它们的贸易。政府每次去国会要求降低关税都从国会议员那里招惹出新的提高关税的动议。艾森豪威尔表示担心，如果拒绝允许向日本那样的国家与共产党国家进行贸易的话，它们很可能不得不投靠苏联集团。这意味着共产党国家发动战争的能力将会得到大大增强。（16）

来自盟国的压力使艾森豪威尔政府在这个问题上举棋不定。12月1日和12月21日举行的国家安全委员会会议都未能就对华贸易政策作出最后的决定。（17）但是，对诸种因素的反复冷静的考虑逐渐使政府各部门的意见趋向统一。国家安全委员会计划委员会12月10日提交的政策草案表明，尽管政府内部各方在对华贸易问题上仍有分歧，但基本上都同意在台湾海峡的局势明朗化以前美国应继续维持现行的对华贸易禁运政策并采取有力措施敦促各国维持巴统对华贸易限制。（18）

在这种情况下，国家安全委员会授权国务卿杜勒斯综合各方意见，拟定一项美国对华贸易政策草案。1955年1月4日，杜勒斯正式向国家安全委员会提交了这一草案的备忘录。草案中规定：第一，美国应继续执行对华贸易禁运政策；第二，在不影响对共产党国家实行多边贸易限制的前提下敦促盟国保持现行的对华贸易限制水平；第三，一旦上述政策严重影响与盟国的关系或导致盟国出于贸易的需要与苏联集团妥协，国务卿应立即报请国家安全委员会审议；第四，与此同时，对外经济政策委员会应迅速着手研究与共产党国家的贸易问题，尽早就现行的政策向国家安全委员会提出全面和详细的修改意见。（19）次日，国家安全委员会在稍事修改的情况下通过了杜勒斯提出的政策草案。（20）这样，艾森豪威尔政府内部在对华贸易问题上的争论以维持现状的结果暂时告一段落。

#### 四、在夹缝中徘徊与选择

台湾海峡的局势平定以后，中国展开了一场以和平共处五项原则为中心的和平外交攻势。在1955年4月举行的万隆会议期间，中国总理周恩来公开呼吁和美国就远东的紧张局势举行谈判。中国的建议得到了美国的响应。8月1日，中美两国大使级会谈在日内瓦正式开始。远东的局势呈现出一片缓和的气象。事态的发展使美国越来越难以说服盟国维持对华实行的双重贸易限制政策。它们要求放宽巴统对华贸易限制，使之与对苏联和东欧国家的限制一致。随着时间的推移，这一呼声日益高涨，大有防不胜防的趋势。开始美国政府采取了拖而不决的态度。但是，最后终于发现自己在这个问题上十分孤立，问题严重到了无法回避的地步。1955年12月8日，国务卿杜勒斯向国家安全委员会报告说，他已接到英国政府的通知，英国准备在几周内单方面降低对华限制，使之与对苏联和东欧国家的贸易限制一致。杜勒斯不无沮丧地预言，倘若真的让英国单方面采取这个行动的话，整个巴统的多边贸易限制体系就可能随之而崩溃。为了维护巴统体系，他觉得美国必须同意英国在修改对华贸易限制方面的要求。如果美国认为有必要放宽对华贸易限制的话，他认为最好是由“自由世界”作为一个整体来采取这一行动。因此，杜勒斯建议，由国家安全委员会授权他立即与英国和其他有关国家举行谈判，在维护整个巴统贸易限制体系的前提下，逐步减少对华贸易限制，同时力争把这类限制维持在尽可能高的水平上。（21）

国家安全委员会的成员对杜勒斯的建议的反应不一。国防部长威尔逊（Charles E. Wilson）认为放宽对华贸易限制，使之与对苏联和东欧国家的限制一致的作法比较合理。不管怎样，中国都能从苏联获得它不能从西方直接获得的单对中国实行限制的东西，因为苏联可以从西方得到这些东西。因此，他觉得现在是同意英国政府的要求的时候了。财政部长汉弗里（George M. Humphrey）也认为，美国此刻没有其他选择，只能这样做。（22）

艾森豪威尔一方面对杜勒斯的建议表示赞同，另一方面则指出美国不一定要同英国一道取消对华的特殊贸易限制。他同意美国确实不得不放宽对华贸易限制，但又指出，这可以一点一点地放，不必把整个对华贸易的特别限制一下子都取消。副总统尼克松认为总统的建议更适合美国国内的

政治情况，可以避免过大的政治上的反响。总统特别助理斯达森（Harold E. Stassen）也表示同意尼克松持的看法。（23）

三军参谋长联席会议主席雷德福（Rthur W. Radford）则对杜勒斯的建议表示异议。他认为，美国目前对苏欧集团的贸易限制已经少得可怜。各国对华贸易限制一放开，美国对华的贸易禁运也就名存实亡。他指出，英国放松对华贸易限制势必产生很大反响。因此，在美国同意英国的要求之前，应认真研究一下这一行动的后果。他预言，杜勒斯建议实施之日，就是美国远东政策的“完结”之时。（24）

雷德福的反对意见在国家安全委员会会议上引起一番争论。在艾森豪威尔、杜勒斯和其他与会成员的坚持下，会议决定授权杜勒斯与英国和其他盟国迅速就放宽对华贸易限制问题举行谈判，以保存对共产党国家贸易限制体系并通过正常的程序力图使对华贸易限制保持在超过对苏联和东欧国家贸易限制的尽可能高的水平之上。（25）与此同时，会议也同意采纳雷德福提出的两点建议：第一，美国迅速就放宽对华贸易限制的后果进行研究；第二，美国要求英国政府同意在即将举行的英国首相与艾森豪威尔的会晤之前不采取放宽对华贸易限制的行动。（26）

尽管国家安全委员会决定与英国谈判放宽对华贸易限制，尽管包括艾森豪威尔本人在内的美国政府的一些最高领导人认为有必要放松对华贸易限制，三军参谋长联席会议以及它反映出来的来自国会的反对却不容忽视。艾森豪威尔在国家安全委员会上的一席话真实地反映了国会的压力对美国政府对华政策的束缚。他问大家，难道迄今为止的世界历史没有证明这一点：任何企图阻止世界贸易的人都会落得个堤破人没的下场？他指出，美国面临的问题是国内的政治局势迫使政府不得不采取一个极其僵化的对华对苏的贸易政策。（27）

1956年1月底，英国首相艾登（Anthony Eden）访问美国。在美期间，艾登试图说服美国领导人西方针对中国的贸易限制是不合时宜的。但是，华盛顿并不为之所动。艾森豪威尔告诉艾登说，任何削弱对中国的政治和经济压力的作法都会危害美国在亚洲的地位，因而都应当避免。他强调，尽管他本人并不反对减少对中国的贸易限制，但他不愿意做有利于中国工业化的事。杜勒斯插话说他希望减少对对华贸易限制的行动逐渐实施。（28）3月16日，杜勒斯在台北向蒋介石通报这次会谈时透露，美国在会谈中仅仅答应英国重新审视对华贸易限制中的个别项目，美国在这个问题上的基本立场不变。（29）

直到1957年底中美大使级会谈中断，美国的这一立场始终没有改变。在1957年3月举行的一次国家安全委员会会议上，美国领导人仍在讨论放宽对华贸易限制的可行性。会上的一段对话再次道出了美国政府在这一问题上犹豫不定的真正原因。当艾森豪威尔问如果美国不认真反对盟国与中国贸易的话，政府是否会在国会中遇到很多麻烦时，他得到的回答是肯定的。国防部长威尔逊补充说，如果政府在采取这一态度之前不同国会打招呼的话，情况会更糟糕。（30）对国内政治的考虑在很大程度上决定了1957年6月28日国务卿杜勒斯在旧金山发表的对华政策演说内容。在这篇演说中，杜勒斯表示，美国不打算通过贸易增强中国这个潜在的敌人的实力。（31）

注释：

（1）《美国外交文件集》（Foreign Relations of the United States），1952—1954，第14卷，上卷，第279—282页。

（2）乔治·凯南：《回忆录：1953—1963》（George F. Kennan, Memoires, 1953-1963），波士顿，1972年，第2卷，第226—227页。

（3）（4）（5）德怀特·艾森豪威尔：《受命变革：1953—1957》（Dwight D. Eisenhower, Mandate For Change: 1953-1957），纽约，1963年，第192页；277—301页；278—285页。

（6）约翰·加迪斯：《围堵战略》（John Lewis Gaddis, Strategies of Containment），纽约，1982年，第142—144页。

（7）（8）（9）（10）（11）（12）（13）（14）（15）（16）（17）（18）《美国外交文件集》，1952—1954年，第14卷，上卷，第238页；268，272页；270，272页；268页；373—376页；373—376页；916—917页；916页；958页；975页；968—977，1044—1047页；1010页。

(19) (20) 《美国外交文件集》，1955—1957年，第2卷，第2—3页；3—5页。

(21) (22) (23) (24) (25) (26) (27) 《美国外交文件集》，1955—1957年，第3卷，第210页；210—211页；210—211页；211页；214页；214页；229页。

(28) 《谈话备忘录》，1956年2月7日，艾森豪威尔图书馆，安·惠特曼档案/国际系列，第20盒，艾登访问，1956年1月30日至2月1日(4) (Memorandum of Conversation, February 7, 1956, Eden visit, January 30 to February 1, 1956(4), Box 20, Ann Whitman File/International Series, The Dwight Eisenhower Library), 第8, 21, 18—19页。

(29) 《美国外交文件集》，1955—1957年，第3卷，第324—325页。

(30) 《国家安全委员会第315次会议讨论备忘录》，1957年3月7日，艾森豪威尔图书馆，安·惠特曼档案/国家安全委员会系列，第8盒 (Memorandum of Discussion at the 315th Meeting of the National Security Council, March 7, 1957, Box 8, Ann Whitman File/NSC Series, The Eisenhower Library), 第9—10页。

(31) 《美国外交文件集》，1955—1957年，第3卷，第562页。