

T5730

不言而喻，本书选编的材料，纯属美国政府的看法，主要是美国政府当年如何对付主要对手的一些战略上的考虑和分析。出版此书是为了方便读者，供其在研究国际关系和美国外交史时参考。

刘同舜 1990年10月于复旦大学世界经济研究所

“冷战”、“遏制”和大西洋

联盟 (1945-1950年，美国战略
决策资料选编)

刘同舜 编

复旦大学出版社

1993年12月版

T5730

目 录

序 言	1
第一部分	1
4.4.11.30艾奇逊关于战后世界经济问题的意见(1944年11月30日)	4
第二部分	17
国务院关于反对苏联与英国战后在世界上划分势力范围的汇报文件(1945年1月)	20
美国驻苏大使艾夫里尔·哈里曼关于苏联请求给予战后贷款致国务院的电报(1945年1月4日、6日)	27
国务院关于国际共产主义问题递呈杜鲁门总统的备忘录(1945年6月27日)	32
国务院——陆军部——海军部协调委员会文件：关于制订美国军事政策的依据(1945年9月19日)	35
国务院文件：按照联合参谋总部关于美国军事政策声明采取的行动(1945年11月16日)	41
艾尔弗雷德·斯隆(通用汽车公司董事长)关于需要一个工业发达的德国致伯纳德·巴鲁克的信(1945年11月30日)	45
第三部分	48
乔治·凯南(从驻莫斯科使馆拍发)给国务院的电报(1946年2月22日)	51
克拉克·克利福德(总统特别顾问)给杜鲁门总统的报告(1946年9月24日)	67

三军联合战略调查委员会给联合参谋总部的报告： 美国从国家安全角度出发向其他国家提供援助 (1947年4月29日).....	74
杜鲁门在美国国会两院联席会议上宣读的咨文 (1947年3月12日).....	82
第四部分	88
国务院政策设计委员会文件：“世界形势概述” (1947年11月6日)摘要.....	92
国务院政策设计委员会文件：关于国际组织 (1948年2月24日).....	100
国务院政策设计委员会文件：美国外交政策趋势的 回顾(1948年2月24日).....	103
第五部分	114
国务院政策设计委员会文件：关于美国援助西欧的 政策(1947年5月23日).....	116
马歇尔在哈佛大学的演说(1947年6月5日).....	121
国务院政策设计委员会文件：从美国的立场看 欧洲复兴问题的某些方面(1947年7月23日).....	124
第六部分	131
国务院文件：关于对德政策的声明(1948年8月26 日).....	133
国务院政策设计委员会文件：“关于解决德国问题的 政策”(1948年8月12日).....	132
第七部分	145
美、加、英、法、比、荷、卢七国华盛顿安全会议 文件(1948年9月9日).....	147
国务院政策设计委员会文件：关于缔结北大西洋 安全公约问题的若干考虑(1948年11月23日).....	155

国务院文件：关于北大西洋公约的声明(1949年 3月20日).....	160
国务院文件：北大西洋地区防务的战略概念(1949年 12月1日).....	162
第八部分	167
国务院政策设计委员会文件：美国外交政策趋势的 回顾——苏联部分(1948年2月24日).....	169
国家安全委员会文件：美国对于苏联指挥的世界 共产主义的立场(1948年3月30日).....	172
国务院政策设计委员会文件：美国政府对南斯拉夫 事件的态度(1948年6月30日).....	177
第九部分	181
国家安全委员会第20/1号文件：美国对苏联的目标 (1948年8月18日).....	183
国家安全委员会第20/2号文件：影响美国根据苏联政 策所作的防御安排性质的因素(1948年8月25日).....	212
国家安全委员会第20/4号文件：美国对苏目标—— 反击苏联对美国安全的威胁(1948年11月23日).....	216
国家安全委员会第58号文件：美国对苏联在东欧的 卫星国的政策(1949年9月14日).....	224
第十部分	235
国家安全委员会文件：美国的原子武器政策(1948年 9月10日).....	237
联合参谋总部高级研究处计划组的汇报：关于原子 战争时代战争模式讨论纪要(1948年12月16日).....	241
第十一部分	256
联合参谋总部文件：关于从现在到1957年期间世界 政治形势发展的估计(1947年12月11日).....	257

第一部分

内容提要 这是当时任副国务卿的迪安·艾奇逊在布雷顿森林会议之后向美国国会发表的阐述美国重建战后世界经济秩序总方针的报告。

威尔逊在第一次世界大战后很想乘势使美国的影响越过大西洋,积极卷入欧洲,充当世界盟主,但由于国际国内条件尚未成熟而未能实现。这很使美国政治和经济界一些人物懊丧不已,认为失去了一次机会。到了第二次世界大战快结束的时候,美国朝野都觉得不能失去这第二次机会。

如何实现这第二次机会?美国考虑的是,美国目前的财力虽远远超过拿破仑战争后的英国,但与当年英国相比,美国要在经济上充当世界霸主,仍有不少弱点,很难单独挑起协调世界经济的担子。1875年到1914年这四十年间,英国通过英镑和黄金的固定比价和自由兑换保证了国际货币的金本位体制,执掌了世界经济牛耳,使伦敦成为国际金融中心,英格兰银行成了各国中央银行的中央银行。英国若发生国际收支逆差,英格兰银行只要提高贴现率,就能吸收外国短期资本,减缓英国资本外流。这样做,虽然提高了国内利率,减慢了国内经济发展,造成大批失业,但这是英国作为世界经济霸主必须付出的代价。随着劳动成本的压低,英国的出口竞争能力便会增强,从而抵销了因紧缩国内经济所造成的损失。四十年来,英国以其强大的工业实力,遍及世界的殖民地和娴熟的国际金融管理经验,而成为世界经济的协调人。以英国为后盾的金本位制运转得很顺利,世界贸易有了很大的增长,各国经济

也有相当的发展。但在第一次世界大战后,金本位制崩溃,各国竞相奉行经济保护主义,世界贸易顿减。英国虽于1925年为了维持战前的金本位制,确保英国依然是世界金融中心,恢复了英镑与黄金的战前比价,但因国力衰弱,难以为继,遂于1931年不得不宣布取消金本位制,英镑实行自由浮动、贬值。因此,美国政府认为,美国必须找到既能取英国而代之又不付出英国式代价的途径。于是,由美国财政部副部长怀特和英国财政部代表、著名经济学家凯恩斯二人商定的国际货币基金组织,作为一个国际机构来稳定和重建战后世界经济秩序就很合美国领导集团的心意。

艾奇逊在这篇报告中向国会着重指出,布雷顿森林会议设计的,是一个能确保和促进美国经济繁荣的世界经济秩序。

美国考虑到战争结束初期各国需要一段时间恢复经济,而美国在从战争经济过渡到和平经济过程中,因经济结构的变化必然会产生工厂开工不足,工人失业,大批复员军人无法安排等问题,从而导致经济下降乃至衰退。解决的办法不外是鼓励企业增加投资和扩大政府开支。倘每年能创造50亿到100亿美元的出超(此数相当于扩大企业投资和政府开支的总和),则既可维持国内充分就业,又能避免经济结构改变的痛苦,况且,时下各国亟需美国商品。不过,推行这项扩大出口政策,有两个障碍:一是各国虽很需要美国商品,但缺乏支付手段,没有可向美国出口货物和劳务的能力;二是这些国家越缺乏支付手段,就越加发展双边、排它性的贸易,越加在国际贸易和支付领域采取保护主义的政策。实际情况也确实是这样。马歇尔计划执行之前,西欧各国贸易有67%是双边性的,以便把黄金和硬通货的清偿减少到最低限度。

为此,艾奇逊敦促国会注意有碍扩大美国出口的国际经济形势,重申1942年与英国就偿还租借法案而签订的英美互助协定的第七条规定,取消国际贸易中各种形式的歧视性待遇,削低关税及其它贸易壁垒,创造多边、自由的国际经济格局。这是美国实现充

当世界经济霸主的第二次机会和重建战后世界经济秩序的战略方针。至于西欧缺乏支付能力的问题,在艾奇逊发表这篇讲话时,虽已看到这一点,但尚未充分估计战争对这些国家破坏的严重程度,仍以为分别与各国谈判长短期信贷即可解决。直到1947年初美苏从对抗发展为“冷战”,西欧经济濒临崩溃,政府担心政治不稳,无法抵挡共产主义的影响,美国端出了复兴西欧的马歇尔计划后,艾奇逊这篇战后对外经济政策的纲领性讲话,才有了具体的实施步骤。艾奇逊在这里提出的资本、商品、劳务的自由流通在资本主义世界的实现,则要到西欧经济真正有了恢复并开始发展的五十年代末。然而,这也是美国黄金开始外流之时。

艾奇逊关于战后世界经济问题的意见

(1944年11月30日)

我们全力以赴的目标无非是世界和平以及国内自由与繁荣。两者相辅相成,并行不悖。没有安全,可以说没有哪一个国家能奉行日益提高生活水平的政策方针。另一方面,如果世界人民的生活仍然处于缺乏保障的状态,那么这个世界也决无安全可言。敦巴顿橡树园会议的建议确认了这一目标,我们在考虑经济问题时也必须牢记在心。

我国首要的经济目标——就工人、农民、商人与美国政府而言——不外乎保持充分就业与繁荣、避免过多的动荡和稳步提高收入水平。如能做到这一些,我们就对解决我国和世界的安全及繁荣问题做出了巨大贡献。假如我国的国民收入仍然徘徊于600亿与1,500亿美元之间,任何国际经济计划将很难取得成功。大家一致认为,不论公共政策目标还是个人努力,都必须使我国的生产能力——这种能力在战争年代已获得明证——为实现和平而继续保持其势头。

保持高收入水平和高就业水平,部分取决于世界其他地方对我国能够提供的商品与劳务的需要程度。世界市场一直吸收我国的大部分产品。此外,受战争破坏的地区面临荒芜破败的景象,使这些国家更需要我国向他们提供粮食、衣着与机器设备。世界上其余国家,因为无法取得原先在和平时期发展工农业所需要的许多物资,或者已经暂时停止生产,或者把生产转入非常时期的轨道,他们也需要许多东西。

至少,我们可以动用一些物资,救济目前由于战争引起的贫困。国会已核准拨款13.5亿美元作为我国给联合国善后救济总

署开展赈济工作的捐款。但这个数字只能满足这些国家急需的小部分。谁都不会提出美国应以直接捐赠方式满足世界对美国商品长期的大量的需求。因此,其他国家必须拥有向我们购买货物的支付手段,或者采取向我国出售货物与劳务的方式,或者采取信贷展期的暂时延期支付的方式。因此,对那些尚不能立即生产出足够数量出口商品以偿付进口费用的国家,我们确有必要给予可延期的短期信贷,而对那些因复兴与经济发展亟需许多资本货物(即生产资料)的国家,给予长期信贷。

但是,这仅仅是沧海一粟。在某种程度上我刚才谈到的出口机会不是会反复出现的。所以出口本身不会在一个长时期内持续不断地为美国产品维持广大的市场。如果我们打算取得延期信贷的偿还,和保持我国高水平的就业与经济活动所必需的国外市场,我们与其他国家都必须重新检查与修订过去的政策,我国过去的政策使国际贸易受到束缚,生产受到限制或转入成本昂贵和不合乎经济原则的行业。

战后局势将是极其艰难和危险的。工厂和交通运输正遭到巨大的破坏。各国政府为了有效地进行战争,都已具体细致地管理经济事务,从而学会了打经济仗的本领。许多国家已经不得不卖掉他们的国外资产及其它在国外的收入来源,他们在国外购买必需物资时将会碰到支付上的困难,甚至无力偿付。我国和其它国家一样,在恢复工业生产和重新调整农业生产中,也将面临大量棘手问题。处在这种境况下,每个国家往往都会采用削减进口、强制出口等做法来对付眼前的困难,力求将其解决潜在失业的负担转嫁给别国。

假如我们不是共同规划以促进所有国家的繁荣,我国将不仅很容易,而且必然会随波逐流,最终也采取同样的策略。

幸而,我国的自身利益要求我们在这方面与其他国家通力合作。在我国同联合王国于1942年2月23日签订的互助协定的第

条款中,以及在我国与其他盟国所订的类似协定中,我们已经承认,共同需要扩大生产和就业,扩大商品交换和消费等。你一定还记得,这个条款是这样说的:

根据联合王国政府为了报答美国按照国会1941年3月11日法案所提供的援助而作出的最后决定,其项目与条件将不应成为两国贸易的负担,而应促进两国互利的经济关系的发展和世界经济关系的改善。为此,条文规定应包括美利坚合众国和联合王国采取一致行动,并欢迎具有同样见解的所有其他国家参加,以求通过国际和国内恰当的政策措施,扩大生产、就业、商品交换和消费,这些是各国人民自由和幸福的物质基础;还要消除国际贸易中各种形式的歧视性待遇,缩小关税及其它贸易壁垒。

总的来说,应能达到美利坚合众国总统和联合王国首相在1941年8月14日联合声明中所确定的各项经济目标。

两国政府应及早在合适的日期开始会谈,以便根据左右一切的经济状况,确定依靠两国一致行动达到上述目标并谋求其他抱有同样愿望的国家采取一致行动的最佳手段。

在贯彻执行第七条协议的过程中,合众国政府既有很多的机会,又有崇高的责任。因为我国在经济与财政上拥有压倒一切的力量,我们在鼓励与推动实施必要的国际经济政策方面,居于领导地位,而且我们也有义务这么做。许多国家认为,对第七条所设想的那种国际经济政策,他们不能贸然承担义务,除非他们确实可以指望美国对这些政策原则给予全力支持。他们期待得到某种保证,即我国准备通过贸易与投资使他们能获得所需的货物;并且在我国保持高度繁荣的同时减少同我国进行贸易的障碍,从而使他们将来能向我们偿付购货欠款。如果我们作出这样的保证,并与他们一起维持对投资和贸易都不可或缺的外汇稳定,那末完全可以预期他们必将同我们一起贯彻这些措施,而这些措施正是全世界

日益繁荣和稳定发展的决定性因素。

对外投资:为复兴和经济发展提供资金

正如我已指出的,如果可以利用我们生产资本货物的能力来满足其他地区的需求,就能减少我国自身从战争时期转入和平时期的恢复问题,而世界其余地区的复兴与今后经济的进一步发展定会加快。这基本上是一个为国际资金流动和恢复外国投资流量开辟渠道的问题。购买固定资产一直依靠长期信贷。由于战争的浩劫,对此种信贷的需要将会空前迫切。

美国明智得法的对外投资,不仅使美国受益,而且使全世界受益。对外投资迅速为美国产品提供了市场,然而由于外国的发展,它们的人民购买外国产品(其中包括美国产品)的能力也会增加。这对经济发展、充分就业、以及提高美国与外国的国民收入水平都能作出直接贡献。

由于大战、政治动荡、以及过去的(资金)滥用和弊端,国际上长期资金的流动已经停滞多年了。若不采取建设性的行动,看来未必会有大笔的钱投向国外。这就是说,要采取行动使得私人投资成为可能,并且还在合理的利率下当私人投资不能及时到来时,由政府协助弥补不足。

布雷顿森林会议已经在这方面采取步骤,会上作出了建立国际复兴开发银行的规划,并且草拟了一项协定,其草案现已提交联合国考虑。

对外国的私人贷款如果是出于复兴考虑并为此目的服务的话,必须建立在互利的基础上,要同时保护投资者与接受者双方。国际复兴开发银行的宗旨就是积极创造这种局面,一部分由它直接发放贷款,但主要通过正常的私人投资渠道发放,如果这种贷款符合该行同意的若干条件,它将为贷款提供担保。对于这一类放款,必须从投资的可靠性及全面的经济状况两方面作仔细调查。

果放款一方以苛刻的或不合理的条件强加于借款一方，这项贷款便不予担保，或者它认为从投资者立场考虑，这项贷款不足，也不给予担保。

国际复兴开发银行将设法消除某些风险，并且让大家都知道哪些无从避免的风险，它在从事此项努力时，对私人投资采取辅助和扶持的方式而不是进行竞争和对抗。根据协定，应让会员国知晓这些风险。

该银行将大力协助投资流动正常化，缩小不稳定性以及提高世界各国经济活动水平。

第二项措施，便是利用进出口银行作为辅助来源。自1934年以来这个银行一直为出口农产品、工业机器设备以及其它资本货物等业务协助提供资金，他们为短期信贷作担保，并发放建设和开发项目的长期贷款。该行业务主要是与美国私营银行、制造商、出口商和工程设计公司一起合作或者通过它们来开展的。该行现有的资金对广泛的需要来说虽然十分微薄，但已经在很大范围里得到利用。该行目前可用于新的业务经营的资金仅为2亿美元左右。

业经证明进出口银行不失为一个极其有效的手段，政府可以借助它对付和控制由于这次大战而造成的经济脱节与混乱。目前正责成该银行为重建被战争破坏的工厂和运输体系、恢复进出口贸易而发放贷款。该行急待扩大的业务活动不会与国际复兴开发银行相竞争，而能起到补充和配合的作用。此外，在为美国对外贸易提供中期和短期资金，在开展其他不直接属于国际复兴开发银行职能范围之内的业务等方面，它继续起着有效的作用。最后，进出口银行是一个已有十年经验的营业发达的机构，在国际复兴开发银行建立之前——这势必需要一段时间——它在满足眼前急迫的资金需要方面尤有裨益。

美国政府已经接到几个外国政府的贷款申请。美国政府打算在过渡时期与战后时期直接给予其他国家的各种财政援助，自然

将通过进出口银行发放。但是，如果该行要向某些违约拖欠我国政府债务的国家发放贷款，必须等待禁令的解除。

约翰逊法禁止私人借款给那些拖欠我国债务的外国政府，现在看来取消这个禁令同样是可取的。约翰逊法以及方才提到的进出口银行章程的规定，是针对拖欠第一次世界大战时期所借借款的外国政府而制定的。自从该法实施以来，情况已发生很大变化，现在它妨碍了向欧洲主要国家提供更多迫切需要的贷款，因而成了美国参与国际贸易复兴的一重障碍。由于该法的限制，私人资本不能被利用，这就在用于战后重建及其他目的的贷款方面，向美国政府提出了更多的要求。

稳定外汇

不论从恢复长期投资考虑，还是从恢复当前对外贸易考虑，对于国家采取行动和国际上进行合作都不可或缺的第2个要素，便是确保外汇关系井井有条与稳定。一定时期内广泛进行的对外投资与金融交易，需要可靠的货币单位以及在利息与本金到期时保证能兑换成贷款人的货币。就出口商而言，如果不能保障他们到手的贷款币值稳定，并且能及时兑换为本国货币，他们将无意从事于出口事业。倘若由于通货及国际汇兑条件不适宜而无法开展贸易，生产势必减慢或受到阻碍，工人亦将失业。因此，我们一定要有一个合适的外汇体制，作为国际投资与贸易所需要的基础。

就外汇汇率的本质来说，它的影响远非只涉及一国而已。如果各国在这方面没有某种谅解，并且不能朝着共同的目标通力合作的话，那么国际金融关系便不可能井然有序，令人满意。去年7月在布雷顿森林召开的联合国货币与金融会议已经制定了成立国际货币基金组织的协定草案，它将成为国际间进行这种金融合作的机构。

这个计划反映了四十四个国家的技术专家在通货与汇兑领域

中,为确定“比赛规则”而作出的共同努力,也是这些专家经过长期讨论而得到的成果。

创立这个基金组织的宗旨就是提供一个使会员国的货币尽可能自由兑换的机构。货币自由兑换将按确定的汇率进行,它将把由于现行不同货币制度而造成的困难和风险减低至最小程度,从而使国际贸易与金融交易活动有可能开展。在这个计划所提供的体制里,商人可以在世界任何一个市场上从事购买与销售,而且无论在哪里都可谋求最大的利益。这个计划使得那些人为地限制或阻碍贸易的做法不再那么盛行。它的目的还在于建立一种广泛的多边贸易体制,使贸易得到扩展,并使贸易的全部好处能够得到实现。

这个计划在很大程度上是由美国出面发起制订的,所以其他国家都拭目以待,要看看美国到底会采取什么行动。我们的行动将被看作美国是否打算参与合作解决战后国际经济问题的一个动向。

我要强调指出,如果美国批准布雷顿森林会议达成的协议,一定会使我国在实现大家承担的诸如互助协定第七条中提出的各项目标方面,取得比公认的更大的进展。关于国际货币基金和国际复兴开发银行的协议草案不只是一般性的金融文件。根据这些协议将建立两个机构,在为重新确立井井有条的国际贸易局面恢复各种条件方面,可发挥极大的作用。在提供各国通货相互汇兑储备、尽早消除汇兑控制与经济战的种种手段以及其他许多方面,这些机构本身将会减少许多贸易限制,并可消除其他国家在贸易上对美国施行某些极不正当的歧视性做法。

恢复和扩大贸易

贸易政策

到目前为止我所讨论过的措施,在性质上多半是设法确保保

易不致由于汇兑而变动无常,或由于缺少弥补国际收支临时逆差的手段而萎缩凋敝。但是,我们要知道单有金融措施是不够的,还需要采取更多的措施,扩大世界经济活动,这在长时期里将有潜在的好处。倘若听任战前种种贸易壁垒与贸易歧视在战后重新奏效,必然会极大地限制国际贸易恢复和扩展的机会。大多数贸易壁垒与歧视是政府的措施所造成的。除了齐心协力减少贸易壁垒和消除贸易歧视外,政府还需要采取行动,为战后增加贸易铺平道路,而贸易的增加则是我们要想达到充分就业这个目标的必要条件。

为了实现这个目的,我们需要继续并且更多地作出努力,通过贸易互惠协定,鼓励私人对外贸易在没有歧视的基础上发展、扩大。一旦战时物资匮乏问题得到解决,战时贸易特别管制(这是因为物资匮乏才采取的措施)应尽快撤销。这是第一步。关于战前设置的层层贸易壁垒与歧视需要长时期加以调整的问题,我们正面临着一个与其他国家合作采取建设性行动的难得机会。各个国家都在从战争时期转向和平时期。恢复工作的方向,商人将进行的投资的类型,绝大部分取决于可以预见的、对生产和贸易作共同调整的体制。为此,我们建议同几个主要的贸易大国(其实最好同尽可能多的国家)谋求及早达成谅解,以便有效地、具体地消除形形色色的贸易壁垒。这项工作的目标是:

取消国际贸易中一切歧视性待遇;

取消贸易往来中不必要的汇兑限制,促使布雷顿森林会议所倡议的金融协定全面生效;

逐步废除进口限额、禁运,及进出口禁令;

削减进口税;

关于政府专利商品与国营贸易,其中包括对外贸易以私人为主的国家和对外贸易完全由国家经营的国家之间的贸易活动,应制定公平的贸易法则;

创立一个国际贸易组织,以研究国际贸易问题,
并推荐切实可行的解决办法。

换句话说,我们建议我国政府继续把这些已经做了十年之久的工作做下去,甚至应该花更多的精力,与更多的国家一起,更加踏踏实实去做。美国在减少贸易壁垒这一主要工作上所做的贡献,显然应基本上在削减我国关税这一领域内进行,因为在平时时期,关税是我们用以限制进口的一项主要措施。就国务院而言,我们的目的是与国会有关的委员会进行充分磋商,坚定不移地沿着我所概述的总方向努力前进。假如同别国政府的代表进行探索性的讨论能对我们的各项努力有所促进,则美国应当与有关国家尽早在确实适宜的时候召开一次贸易会议,以便磋商订立一个减少各种贸易障碍的协议。这个协议当提交国会考虑,自不待言。
对私人贸易限制

显然,如果我们允许商业企业在他们之间依据协议限制产量,分割市场,维持价格等等,我们为减少在生产上与贸易上的限制而作的努力便不能完全奏效。因此,完满的国际经济政策不仅必须考虑到政府规定的限制,而且也必须注意到国际商业协议及私人联合企业规定的限制。

由于时间有限,我不能对所谓“卡特尔问题”的性质及其与商业政策其他方面的关系作详尽的讨论,不过这些问题近年来一直是几个国会委员会调查的课题,你们一定能得到他们的调查结果与报告。

在国际卡特尔协商确定公共政策的问题中,主要是私人对生产与贸易所加的限制同我国人民与别国人民在日益发展的世界经济中争取最大限度的物质富足这个目标之间的关系。人为地使商品不够充足,而其价格又比通常的高,这显然会降低生活水平与就业机会。而压抑竞争,在某些情况下甚至限制研究和限制采用新技术,往往会降低工业效率,影响就业与收入。此外,它们还可能

减少或排除把利用效率较低的生产资源转作他用的机会,在贸易政策的许多方面则可能以私人企业的意愿取代公众的决定。

总统在1944年9月6日致国务卿的信中扼要地说明了总的政策框框,我国政府的有关执行机构正在按照这个框框对上述问题进行研究。总统在信中指出,美国反对私人垄断的传统“是完全和国际贸易的自由原则相一致的……,束缚与限制货物在对外贸易中自由流通的卡特尔做法应加以制止。要做到这一点,以及解决有关的国际贸易问题,只有通过联合国合作采取行动。”

根据总统的这个指示,美国政府的执行机构正在研究采取什么样最富有成效的手段,以达成一项有关制止私人对国际贸易施加限制的国际协议。

商品协议

国际贸易中的某些商品,特别是有些由成千上万个体小生产者生产的粮食及原料,最容易引起价格剧烈波动,造成生产规模与生产性质的失调。即使在战前,已有一些商品长期过剩,通常的市场与价格的结构不足以做到对商品生产的自然调节。当然,第二次世界大战加重了已经出现的失调,并且在商品方面造成许多新的失调。例如联合王国由于不少商品的正常供应来源被切断,自己便大力地增加生产那些过去须仰求于敌国或敌占区的商品。一旦大战结束,昔日的供应来源重开,这类商品看来会大量过剩。另一类可能出现过剩的是为满足大战需要(这比和平年代正常需要多得多)已使生产扩大了许多倍的商品,在这种情况下也会造成严重过剩。

这种潜在的商品过剩导致的问题有两个方面。首先,由于经济长期萧条,生产者集团的,在某些情况下甚至整个国家的购买力就降低了。这反过来又会破坏维持充分就业和提高各国收入水平的努力。其次,各国政府经常单方面采取各种价格支持政策并为本国生产者维护国内的和殖民地的市场,企图藉此扶持那些有过

商品的生产者的地位。所有这些努力，总的效果却常常使世界易陷入混乱，激发起国际上的贸易战。有时这些混乱的局面又助长生产者之间作出协议安排，以谋求在世界市场上人为地造商品缺乏的局面。

过去，国际上主要是通过商品协议形式对付这样的问题，然而有欠缺，因为这主要是人为地限制产量和支持价格，而不是消除经济失调的根本原因。举例来说，此种商品协议就不能促使过剩生产能力和生产资源转作他用。假如国际商品协议能够辅之以一种可促进这些基本调节的合适的机构，则商品协议未尝不能在具体情况下起有效的作用，既有助于作出种种调整，还可改善过渡时期生产者的不利处境。

在各国政府之间谋求达成一项协议，使这类国际商品协议建立在某些大家能接受的基本原则的基础上，从而保证这些协议在一个日益扩大的世界经济范围内服务于更广泛的目的——看来这样做是可取的。因此，这类协议应当一视同仁地体现出口国和进口国即生产国和消费国双方的利益。这类协议也应向各国厂商提供越来越多的销售机会，它们比某些效率较低的商品生产者要有效得多。万一世界生产能力明显超过通常按合理价格满足世界需求量时，国际商品协议应当包括这样一项计划，它能把成本高昂的资源从某种过分扩大的工业转用到新的生产企业中去。这类商品协议应当在一定期限内实施，并应明文规定，由一个推动有关政府合作解决国际商品问题的国际机构定期检查协议的执行情况。

应该强调指出，我讲这么多话，目的当然不是促使人们不加区别地求助于国际商品协议，把它当成组织国际贸易的一种永久或普遍适用的方法。相反，我的目的不过是提供一种手段，可以通过国际合作处理已成为累赘的商品过剩这类特殊问题，并能预先制止在以任何价格出售过剩商品时造成有危险性的国际对抗。

国际经济组织

从我上面的论证中不难清楚地看出，在我们的国际经济政策中，各种组成部分之间有着密切的关系。所有的部分都在为同一目的作出贡献，可是，每一个部分都利用其最适合于直接解决问题的手段。在引言中，我也谈到过——一方面为了充分就业与物质生活的富足，另一方面为了世界安宁，这两个目标之间的关系是很密切的。要在某个方面取得成就，得有赖于所有其他方面的进展，某个方面的进步又能推动和加速其他方面的发展，这就向我们提出了一个问题，就是我们应把我们的经济政策看作一个整体，使政策的各个部分互相保持一致，而不要有害无益地坚持认为，我们对任何一个方面大胆采取行动之前，所有其他方面一定已经取得进展了。在国际经济合作领域中，如果纠缠于如同先有鸡还是先有蛋这样一类徒劳无益的争论是最危险的。

防止这类危险的办法，便是设立一个处于中心地位的国际组织，它不对任何一个方面承担主要责任，而可以密切注意全面情况。这个任务我们可以期望由敦巴顿橡树园会议筹划的联合国机构来实现。联合国的主要机构之一是经济与社会理事会，它由联合国大会授权，负责促进国际经济问题的解决。在不丧失各自独特职能的前提下，还将规定在该理事会与各个特设机构之间建立密切的联系，责成这些机构在各个不同领域促进国际协作，其中包括我在上面谈到过的那些领域。在这些机构中，我们已经有了组织健全的国际劳工组织，它听取和收集劳方、资方和政府的意见，在它的职权范围内负责解决国际经济问题。

根据温泉会议的决定而成立的联合国临时代理机构，近来已拟订了在粮食与农业方面建立一个国际组织的提案。同样，预期布雷顿森林会议的提案，将产生其它两个组织：国际货币基金组织和国际复兴开发银行。我们也需要一个继续探讨有关国际贸易、

协议以及私人商事协议等问题的国际组织。可以预料，这些大多数将担负调查和咨询的任务；而国际货币基金组织与国兴开发银行则将拥有经营的职能，不管怎样，所有这些机构的都是相同的，即促进世界各国经济的调整，从而能有利于取得持世界经济的发展。经济与社会理事会的咨询与协商的职能于保证各个特设机构的目标和活动确实能彼此协调一致。

就机构而论，我们应尽量充分考虑其可能与可行的方面，至于机构能否开展工作，主要取决于世界各国所愿意遵循的种种政策。如果要使这个机构有效并且使本国繁荣起来，美国唯采取那样的各项政策，它们能够促使美国以一种和本身的力量责任相称的方式参加到世界贸易与财政金融中去，这样美国才作出重大贡献。

译自《世界强权动力学，美国外交政策历史文献
1945~1973年》第2卷第10~20页。

第二部分

内容提要 第二次世界大战的直接结果，是世界上只有美苏两家堪称大国。英国的衰落已无可挽回，邱吉尔在德黑兰说得明白，英国不想在战后扩展领土，但也不允许他人染指英帝国。为此，在雅尔塔会议前夕，他亲赴莫斯科与斯大林就巴尔干问题进行商谈，用百分比标出了各自势力范围。美国当时一心想通过罗斯福设计的“联合国”组织来安排战后世界，用“集体安全”替代“均势政策”。所以，对于英苏巴尔干协定，罗斯福很是恼火，国务卿科德尔·赫尔更是断然反对。但苏联军队已进入了这个地区，罗斯福只得同意邱吉尔的所谓“暂作有效期三个月”的要求。英国和苏联的这一行动，打乱了美国的如意算盘。国务院为罗斯福出席雅尔塔会议准备的文件指出，英苏巴尔干协定酝酿着今后两国的冲突，而美国即便帮助英国对付苏联，也只能在欧洲打一场不输不赢的战争，无法阻止苏联这个潜在力量的发展。这说明，早在1945年1月，即美苏两国合作关系处于高峰的雅尔塔会议前夕，美国政府内部已意识到苏联将成为美国的主要对手。

罗斯福明白，美国要充当战后世界盟主，没有苏联的合作或至少是中立，恐怕难于实现。但使两国结盟的第二次世界大战行将结束，两国的矛盾冲突将超过共同利益。在这种情况下，如何维持两国在战争中的同盟关系，是美国政府必须考虑的重要问题。1944年初，财政部长摩根索提出了防止德国作为战争策源地、变德国为农牧业国家的摩根索计划，其中主张向苏联提供100亿美元贷款，作为苏联恢复经济之用，以取得苏联在诸如重建战后世界经济

序、处置德国和对待东欧国家等问题上，同意美国的安排。罗斯福批准了这一计划，并且在第二次魁北克会议上获得了邱吉尔赞同。此举引起世界极大震惊。

当华盛顿和伦敦争论摩根索计划对欧洲影响时，苏联政府正要求美国提供60亿美元长期贷款，哈里曼很懂得提供这笔贷款取决于他们（俄国人）在国际事务中的表现”，故有“假如我们（俄国）在其它方面的关系发展得令人满意”的建议。可是，在哈里曼期待的“一次会议”即雅尔塔会议上，苏联方面并没有提及此，罗斯福也没有主动提出。对苏联要求贷款一事，美国历史学有的认为这是苏联故意试探美国愿不愿意同苏联签订一项类似美财政协定的贷款（当然不能附加任何条件），有的认为苏联确实希望得到这笔贷款，但被美国政府拒绝了。其实，在罗斯福否定他亲自批准的摩根索计划之后，他已发现用经济手段一是拴不住苏联，二是国际国内的压力使他无法去拴苏联，通用汽车公司董事长斯隆的看法便是例证，必须另作安排。

1945年4月，罗斯福逝世。7月，杜鲁门出席波茨坦会议时，随身带了一份国务院撰写的关于国际共产主义问题的备忘录。备忘录提请杜鲁门注意，战争已告结束，东欧各国尤其是波兰的事态发展，增加了美苏磨擦，而杜克洛批评白劳德的文章则是西欧各国共产党“回到更加激进的纲领上去的最重要而影响最深远的迹象”。它建议杜鲁门把美国共产党视作复活了的共产国际的“第五纵队”，“采取果断的行动，将可向斯大林雄辩地证明我国固有的实力，从而将会加强（美苏）两国之间的关系”。所以，在战争正式结束之前，美国已把东西欧共产党政策的变化，统统归结为苏联领导下的、复活了的共产国际的“阴谋”。而此后续态的发展，更增强了美国决策集团的“共产主义铁板一块”论。

尽管如此，联合参谋总部1945年9月19日提交的《制订美国军事政策的依据》报告以及11月16日国务院对该报告的评述表明，

美国虽估计到美苏之间可能出现的紧张局面，但告诫军方不要把它“强调到不恰当的地步”，不要“忽视”联合国保障世界安全的“潜在力量”。总之，美国虽已意识到美苏必然分手，但对战后美苏关系的走向，尚无一致的认识。

国务院关于反对苏联与英国战后在 世界上划分势力范围的汇报文件

(1945年1月)

三大盟国对被解放的国家应达成一项共同政治方案的必要性

在对德作战的艰难环境中，尽管主要盟国已能在军事战略与作战行动上做到一般均感满意的配合和协作，然而在政治策略方面的步调一致尚付阙如。最近的欧洲事端表明，由于盟国未能搞出一个意见一致、彼此都可接受的政治方案，不仅战时盟国的团结受到真正的威胁，而且建立一个稳定的和平局面的希望也有破灭之虞。

英国和苏联在欧洲大陆上越来越多地发生对抗以及依恃强权竭力争夺地盘，主要不是领土纠葛，而是地处苏联国境以外的欧洲各国政府的政治性问题所引起的。一方面，苏联政府显然怀疑，大不列颠希望看到在任何可能的地方建立起右翼政府，而苏联认为右翼政府是同它敌对的。另一方面，美国人担心苏联政府反过来也竭力在欧洲尽可能多地建立和扶植左翼极权政府。

事实上，这种相互猜疑看来是没有理由的，因为支持欧洲右翼分子并不是英国一项既定的、有意识的政策，同时根据现有的迹象也不能说苏联政府已决心在欧洲各地安插共产党政权。然而，这种互相影响的猜疑往往使英国政策在行动上更加向右，苏联政策更加向左。最近的希腊事件毫无疑问会被莫斯科广泛解释为他们对英国意图的怀疑确实事出有因，而最近波兰由卢布林委员会组成临时政府一事，也同样可用来证实英国人对苏联政策表示担忧并不是没有根据的。

假如要想挽回这种局面，三大盟国必须对欧洲已获得解放的国家里当前起作用的政治力量作认真详细的研究，以便弄清楚那里究竟有没有互相满意的、三大国都能给予全力支持的政治团体和政党。第一步应当排除被苏联政府看作是实质上与它们敌对的“反动”分子占优势的右翼政府，或者由共产党一党独裁的政府。而在这两种极端之间存在着反映欧洲人民政治感情的基本力量。

从当前的若干迹象来判断，欧洲人民普遍的心理情绪是倾向左的，并且强烈赞成意义深远的经济和社会改革，但是不赞同由左翼独裁政权来实现这些改革。要等到在被解放地区，至少在某些国家（例如希腊和波兰）有可能实行名副其实的选举的时候，主要盟国（为此目的，法国也应包括在内）也许才有必要承认与支持若干临时政府。至于这些政府的性质与组成，正需要盟国拟订一个意见一致的政治方案来确定。这些政府必须足够左倾，以适应欧洲普遍的情绪，并消除苏联的种种疑虑。反过来说，它们也应充分代表人民的大部分阶层和小资产阶级分子，以免被人们看成这仅仅是共产党独裁政权的前驱。

就美国而论，下列两条标准可适用于任何拟议中的临时政府：

(1) 致力于维护公民自由；(2) 赞成社会与经济改革。

为了与盟国一起制订出一项意见一致和互相满意的政治原则，以便在过渡时期协调政策，美国政府应当作好准备，一旦某个已获得解放的国家要求建立政府时，便以观察员身份参加盟国国际专门委员会，保证在适宜的时候，使该国人民有真正的机会选举他们未来的政府。

美国对势力范围的政策(摘要)

下列文件大部分是记载我们所了解的英、苏政府在它们同罗马尼亚、保加利亚、希腊与南斯拉夫关系方面划分势力范围的背景材料。据推测，他们划分势力范围的协议已经在1944年初夏生效，

后来由于美国的反对,已被限期为三个月,即到9月份期满。不过某些条款仍在继续实行。

我国的立场是,虽然我们承认为进行战争而作出安排是有用处的,但我们决不能同意任何越出和扩大军事阵地并妨碍更广泛的国际协作进程的计划。本文件还谈到美国联合参谋总部的争论,会上提出,从美国国家利益的角度来看,如有可能防止英国与苏联争夺权力是很重要的。

由于莫斯科会议的结果,美国对待势力范围的态度是明确而且公开的。赫尔先生在1943年11月18日向国会联席会议所作的报告中曾说:

既然四国声明中的条款业已贯彻生效,则有关势力范围、同盟国的力量均衡和各盟国在过去令人不愉快的岁月中,为了保卫自身安全或增进自身利益而单独缔结的盟约(特别协定),都已不再需要了。

1944年春末,国务院获悉苏维埃社会主义共和国联盟与大不列颠几经筹划达成了一项协定,该协定提到罗马尼亚事务应当是苏联政府“主要关心的”,而希腊事务应该是不列颠政府“主要关心的”。尔后,该协定范围扩大了,保加利亚也成为苏联过问的国家,英国人在南斯拉夫取得了大体上与俄国人相等的地盘。在所有往来信件中,它们不是小心翼翼地避免使用“势力范围”这个词,便是断然否认有这个词,有时候它们用“居优先地位”一词代替之。据后来从伦敦与安卡拉发来的报告,有一种说法认为该协定内容已具体化到这种地步,即在罗马尼亚与保加利亚是按80%与20%划分势力范围的(俄国占80%,英国占20%),而在南斯拉夫,则一半对一半,虽然俄国人认为应按60%与40%的比例分配才好。据来自安卡拉的消息,英国分到的份额被称作为“英美份额”。

于是在这样的政治局势中,说得准确些,在苏联与英国政府间为谋求重新武装南斯拉夫而拟订的一项协定中,利益相关的问题

便出现了。

回到最早来自英国人的消息说,由于他们听说我们对这个拟议中的安排感到不安,邱吉尔先生向我国总统提议说,该项协定应先试行三个月,然后再经三国政府检查,总统对此表示赞同。于是英国政府通知苏联政府,说美国已经表示同意,但是为了避免“被曲解为是建立战后势力范围的问题”,特订出三个月的试行期。

国务院也收到了苏联大使馆询问我国立场的照会。显然苏联政府原以为整个协议安排已经获得美国的赞同,一听说有三个月试行期的规定,便急于要“把此事提交进一步研究”。

为此,我们回复了苏联的照会,同时将抄件送交英国政府,出色地表明了我国的立场,复照内容略述于下:

我们同意三个月试行期,主要是出于对当前大战的战略上的考虑。此外,本政府也希望人们了解我们的忧虑——我们唯恐已提出的协议会自然而然地使巴尔干地区在事实上被划分成几个势力范围。鉴于莫斯科会议的决议,假如任何临时协议竟然背离三大国在莫斯科通过的断然反对势力范围的原则,那将是莫大的不幸。我们正努力引导盟国政府遵循齐心协力而不是单独行动的方针,因此,本政府不希望任何计划和措施损害我们所做的努力。因为任何含有划分势力范围意味的安排,不会不妨碍建立一个广泛的、各国都将参加的集体安全体系,并使它有效地发挥作用。

可以料想,这三个月的试行期能使英国与苏联政府看看,这样一种协议安排,能否有效地限于战时情况适用,特别是限于各自的军事行动,而绝不影响三大盟国在重建和平期间及嗣后对整个欧洲必将行使的权利与义务。

最后,本政府认为这个协议在涉及我国政府或与三盟国有联系的其他国家的权益时,均没有直接或间接的法律效力。我们还进一步在某些细节问题上对英国人说,我们认为,如果

某一地区处于战争状态,凡是其军队在该地区作战的国家,都可以主动在事件的发展过程中做出涉及该地区的决定。我们认为,这种主动权扩大到非军事范围去的自然趋势,通过拟议中的协定的结论定会得到加强,而一般计划谋求到的实际军事利益,并不能抵消这种体制固有的弊端。

国务院反对关于势力范围的理论,特别是反对英国和苏联提出的主张。国务院的观点与联合参谋总部完全一致。海军上将李海在1944年5月16日的信中提出了他们的观点。信中有关内容已作为本备忘录的附件。

近数月来事态的演变表明,英、苏两国政府事实上是依照协议在行动的,这主要可以从苏联在希腊持克制态度、以及在南斯拉夫作出配合行动上看出,可是不管怎么说,美国人总感到形势对他们很不利。在阿尔巴尼亚,就我们所知,还没有做出类似的安排,于是英国人便试图比俄国人领先一步。在匈牙利,俄国的军事作用赋予苏联政府一种突出的地位,英国人不得不加以承认。英国仅仅在希腊取得一点点不稳定的“领先”地位,所以英国人深切感到这个协议既没有公平合理地分割势力范围,也未能保护英国人在地中海的地位。正因为这样,英国人重新关心建立巴尔干联盟。如果这个联盟包括阿尔巴尼亚与土耳其在内,则可在一定程度上限制南斯拉夫人在该地区的势力,不然,南斯拉夫人势力看来必然会伸展到希腊的萨洛尼卡港和爱琴海沿岸。

1944年5月16日海军上将李海的信函(节录)

从我国及世界范围的安全着眼,我们对于战后和平的基本国策应当是谋求维持三大国的团结,以及在其他各方面创造确保长期和平的条件,可以期望在和平时期里,将不断完善各种协议与安排,以便防止今后再发生世界性冲突。由于战争的结果,欧洲有关国家的军事力量正在发生基本的、革命性的变化,因此我国在战

后采取怎样的外交政策就显得分外重要。

很清楚,如果再发生一场世界大战,或者甚至只是一场大规模战争,交战双方势必都会有一个或是更多的军事大国参加。在当前这场战争结束之际,在可以预见的未来,只会留下三个大国——合众国、不列颠与俄国。既然不列颠与俄国(或者俄国单独一个)将来很少可能联合起来反对美国,显而易见,在不远的将来可能发生的世界冲突中,不列颠与俄国各自处于敌对营垒中。

在估计这种可能性时,必须注意到的显著事实是,到目前为止,俄国潜在的军事和经济力量的惊人发展——看来这只能证明它在将来的国际政治和军事关系方面会发挥划时代的作用——但这种发展在目前不得不要受到俄国资源尚未充分加以利用的限制。至于英国,相比之下,几次事件的发展已削弱了它的军事和经济实力,而且不事先防止的话,将会严重损害它在欧洲大陆提供有效对抗俄国的军事力量,剩下的也许只是在大西洋沿岸地区的防御性军事能力。在这两个大国的冲突中,在当前条件下,它们在欧洲大陆所部署的军事力量过于悬殊,远非我国站在英国一方进行干涉所能克服的。正是由于考虑到有关的军事因素——资源、人力、地理、尤其是我们输送部队横越大洋以及到达欧洲果断地发挥作用的能力,我们也许能够成功地保卫英国,然而,在现在情况下却不能击败俄国。换言之,我们将会发现自己投入了这样一场战争,美国在战争中虽然没有被战败和被占领的危险,却是无法打赢的。

显而易见,美国现在和将来要竭尽最大的努力,并利用它的一切影响来防止出现这种局面,同时在不列颠,俄国与我国之间促进相互合作精神的发扬。只要不列颠与俄国能在和平的利益上合作与协同配合,则在不远的将来,便不会发生大战。

不列颠与俄国都谋求使欧洲某些部分依附于自己,而使它的潜在的对手处于不利与可能产生危险的境地,两国最终发生冲突,看来最可能起因于两国中任何一方首先企图增强自己的实力。考

考虑到俄国人生性多疑,如果还没有与它磋商,就将不列颠与我们之间在这类事情上的协定递交俄国,便很可能引起一系列事件,最终将会导致那种我们最不希望出现的局面。

译自《世界强权动力学,美国外交政策历史文献
1945~1973年》第2卷第40~45页。

美国驻苏大使艾夫里尔·哈里曼关于苏联 请求给予战后贷款致国务院的电报

(1945年1月4日、6日)

1945年1月4日发自莫斯科的电文

应莫洛托夫之请,我于昨夜前去与他会晤。他向我递交了1月3日的外交备忘录,内容如下:

在莫洛托夫10月31日关于第四次会谈记录的照会中谈到,苏联政府拟提请美国政府考虑给予一笔长期贷款。据此,苏联政府谨作如下申述:鉴于美国官方人士多次提及在战后及恢复时期欢迎得到苏联众多的商务订单,苏联政府认为,可以在总数为60亿美元的长期贷款的基础上提出订货要求。订货内容限于机器制造品(油管、路轨、铁路车辆、铁路机车及其他产品)和工业设备。这项贷款也得包括依据租借法案提出的,而在大战结束之前尚未交付苏联的机车、铁路车辆、路轨、运货卡车与工业装备等项订货。这项贷款以三十年为期,并自第九年年终日开始分期偿还。从第九年末起按每几年一期分别支付:第一个四年付清本金的2.5%;第二个四年付清本金的3.5%;第三个四年付清本金的4.5%;第四个四年付清本金的5.5%;最后六年付清本金的6%。苏联政府得有权提前全部或部分偿还本金。由于反常或不利的经济状况,而当时偿付到期的应付款项又不符合彼此的利益时,如经两国政府商定,则偿付可以延迟到双方同意的日期办理。贷款的年利率应固定为2.25%。对在战争结束前的订货以及属于本贷款项内的订货,美国政府应按苏联政府与厂