



《政治学与国际关系智库丛书》 总主编：陈 琪

民主国家间博弈与 战后欧洲秩序的重建 (1949—1955)

The Game among Democracies and
the Remaking of Postwar European Order,
1949-1955

吴 宇◎著



中国出版集团



世界图书出版公司



《政治学与国际关系智库丛书》 总主编：陈 琪

本书出版得到中央财政支持地方高校发展专项资金和重庆市一级重点学科
——西南政法大学政治学学科的资助

民主国家间博弈与 战后欧洲秩序的重建 (1949—1955)

The Game among Democracies and
the Remaking of Postwar European Order,
1949-1955

吴 宇◎著

中国出版集团

世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

民主国家间博弈与战后欧洲秩序的重建 : 1949 ~
1955 / 吴宇著 . — 广州 : 世界图书出版广东有限公司 ,
2014.9

ISBN 978-7-5100-8572-7

I . ①民… II . ①吴… III . ①欧洲—现代史—
1945 ~ 1955 IV . ① K505

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 211702 号

民主国家间博弈与战后欧洲秩序的重建 (1949—1955)

策划编辑 刘婕妤

责任编辑 李 瑞

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

[http:// www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

印 刷 北京天正元印务有限公司

规 格 710mm × 1000mm 1/16

印 张 20

字 数 343 千

版 次 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-8572-7/D · 0099

定 价 60.00 元

版权所有, 翻版必究

西南政法大学政治学文库

编委会

主 编：宋玉波

副主编：黄清吉 罗兴佐

委 员：周振超 程志敏 颜德如 黄顺康 邹东升
吕庆春 和静钧 简 敏 田立新 龚培渝
曹 为 王 涛 王 冲 张国军 吴 宇

谨以此书献给我的父母和妻子

《政治学与国际关系智库丛书》总序

2014年伊始,世界政治就被层出不穷的冲突和纠纷所困扰,亦显示出变化的曙光。一方面,俄罗斯与西方世界围绕克里米亚的角力,隐隐然让世人看到传统冷战思维的回潮;另一方面,包围在马航MH370航班失联事件的疑团,凸显了在全球化时代国家间合作的必要性与困难度。在和平与发展成为世界公认价值的今天,很多老问题尚待解决,不少新问题也应运而生。面对略显纷乱嘈杂的现实,古老的政治学和国际关系学,迎来了前所未有的发展机遇和严峻挑战。

重新聚焦政治学与国际关系学研究,是全球化浪潮和信息时代的必然要求。首先,伴随着经济全球化程度的不断加深,全球治理的概念开始受到越来越多的关注,这一趋势在国际金融危机爆发之后更加明显。在武器扩散、恐怖主义、环境保护、疾病预防以及经济发展等诸多领域,都要将全球看作一个相互联系的体系来解决问题,政治学者需要及时提出有效的理论分析和政策建议。其次,国家作为国际关系中最主要的行为体,既要对外面对国家间冲突、政经纠纷等问题,也要对内面对因应贫富差距拉大、扁平化社会所带来的诸多矛盾。这些理论及操作层面的疑问,都亟需学者从政治学与国际关系学的视角给出相应的答案。

重新聚焦政治学与国际关系学研究,是对正走在“圆梦之路”上的中国自身的突出贡献。其一,正在崛起的中国,对内正在进入全面深化改革和经济结构转型的“深水区”,学者需要为促进经济发展和缓解社会矛盾提供更多的政治智慧。其二,随着中国实力的不断提升,伴随而来的外面环境压力也在逐渐增强。如何妥善解决包括海洋争端和贸易摩擦在内的国际议题,如何为已经秉承了近三十年的“韬光养晦”的对外战略注入新的内涵,是理论界必须承担的责任。其三,中国怎样更好地履行负责任大国的职责,并更好地向全世界传达属于自己的政策主张乃至价值取向,也是一个有价值的前瞻性课题。

重新聚焦政治学与国际关系学研究，也是中国政治学和国际关系学术界自身发展的诉求。政治学是一个古老的学科，中国的政治学研究则是一个肇始于19世纪末，繁荣自20世纪70年代末的新局面。学者们目前的工作，不仅是要积极追赶和呼应西方政治学科的发展前沿，提高我国政治学研究的科学性；也要充分汲取中国传统政治文化和政治治理的丰富养分，扎根于目前的政治现实，缔造具有中国特色和普遍适用价值的理论观点。对国际关系学科而言，国内学界在学科建设、研究方法和运用研究资料等方面，也存在着追赶国际先进水平的压力。在目前国际关系学科内范式融合和全球治理理念盛行的背景下，国内学者需要在思想创新和议题选择上做出更多努力。

当然，一个学科的发展和壮大，绝不能仅仅依赖于学者个人或者群体的努力，更需要有蓬勃向上的国力和理性有序的社会氛围作为支撑，需要来自于政府、高校、非政府组织乃至公司企业的资源倾斜。与此同时，学者也有责任将相关理论和政策研究的成果，以及自身所具有的文化视角和国际视野，转化为推动国家发展的动力，即所谓智库的作用。目前，智库在中国的发展尚属方兴未艾，我们也希望有更多的学者同仁加入其中，群策群力间实现本学科的跨越式发展，一同积极面对现实，踏实研究问题。

基于以上的目的与意义，为了向国内外学者与公众展示和分享政治学和国际关系学领域的研究成果，中国出版集团世界图书出版广东有限公司武汉学术出版中心精心策划和推出了《政治学与国际关系智库丛书》。我们期望通过这样一个平台，收集和推出一批高质量的兼具理论与现实意义的专著、译著、论文集等，展现本学科学者们笃学省思的风采。在此，也拜求学界各同道先进，不吝赐稿，共襄盛举。

最后，该丛书的顺利出版有赖中国出版集团世界图书出版广东有限公司武汉学术出版中心和清华大学国际关系学系的大力支持，有赖有关部门的关心与指导，有赖学界同仁们的关注与帮助，更有赖广大读者、学人的阅评和指教。本人在此一并致上诚挚的谢意！

陈 琪

2014年3月28日

（陈琪，政治学与国际关系学术共同体秘书长，清华大学社会科学学院教授、博导、副院长，《国际政治科学》执行主编）

目 录

导 言	001
第一节 研究主题	001
一、研究问题	001
二、研究意义	004
第二节 分析框架	007
一、主要内容	007
二、研究思路	009
第三节 基本论题	012
一、基本问题	012
二、研究预期	014
三、研究限度	015
第一章 战后初期美国对德惩治政策的历史回顾	017
第一节 盟国对德国的惩治政策	017
一、盟国对德惩治政策的主要内容	017

二、盟国对德惩治政策的潜在缺陷	031
第二节 美国对德国的惩治政策	032
一、“摩根索计划”的惩治政策	032
二、JCS 1067 系列文件考察	035
三、惩治政策的实施与影响	041
第三节 美国对德惩治政策的转变	047
一、对德惩治政策转变的思路	047
二、对德惩治政策转变的原因	050
第二章 美国决定提出重新武装联邦德国的政策	054
第一节 朝鲜战争前美国对联邦德国的重建	054
一、“马歇尔计划”下的德国重建	054
二、“双重遏制”战略的确定	059
第二节 朝鲜战争前美国与联邦德国的关系	063
一、战前对德工业拆解政策的重大调整	063
二、《彼得斯贝格协议》的签署及意义	066
第三节 朝鲜战争对美国对德政策的影响	069
一、朝鲜战争前美国对苏联核力量发展的侦测	069
二、战前美、英、法、德对加强西德安全力量的争论	074
三、美国政府对“遏制战略”进行重新审视	076
第四节 美国政府决定重新武装联邦德国	081
一、NSC 82 文件与重新武装联邦德国政策	081
二、在北约理事会框架下的首轮联盟博弈	083

第三章 重新武装联邦德国问题的外交层面博弈	091
第一节 美国对英国的期望与合作	091
一、英国的战略地位	092
二、英国的政策考虑	094
三、美英之间的纷争与合作	097
第二节 美国对法国的迁就与施压	107
一、法国的国家战略	108
二、法国的政治反应	111
三、美法之间的胁迫与妥协	116
第三节 美国对西德的妥协与要求	128
一、西德的战略地位	128
二、西德的政策选择	132
三、美德之间的利益与诉求	136
第四章 重新武装联邦德国问题的国内层面博弈	148
第一节 美国的国内层面博弈	148
一、立法机构的政治影响	149
二、行政部门的内部博弈	156
三、防务经济的艰难平衡	166
第二节 美国对英国国内博弈的影响	172
一、英国政府基本决策体制	172
二、工党政府面临的纷争	174
三、保守党政府面临的歧见	181

四、军事财政问题的困扰	190
第三节 美国对法国国内博弈的影响	200
一、法国政府基本决策体制	201
二、恶性政党竞争的影响	204
三、经济社会问题的困扰	209
第四节 美国对西德国内博弈的影响	215
一、西德政府基本决策体制	215
二、政府内部的歧见与合作	217
三、政党之间的纷争与合作	223
四、社会公众的态度及转变	228
第五章 重新武装联邦德国政策的实现及其特征	232
第一节 重新武装政策的转折及其实现	232
一、欧洲防务共同体的失败	232
二、大西洋联盟体系的扩展	236
第二节 重新武装问题与双层博弈模式	237
一、北约决策体制及其特点	237
二、美欧政治体制及其特点	244
三、双层博弈框架及其影响	249
结 语	259
主要参考文献	266
附录一 大事年表	281

附录二	重要术语中英文缩略表	288
附录三	《彼得斯贝格协议》(摘译)	289
附录四	《伦敦协定》	291
后 记		304

导 言

第一节 研究主题

一、研究问题

第二次世界大战甫一结束，德国问题就成为了欧洲国际关系斗争的核心。^[1]冷战的兴起，使这一问题变得更为突出。1949—1955年美国推动实施的重新武装联邦德国政策，在很大程度上反映了它的冷战战略。这种政策与其说是要塑造一种美国霸权，毋宁说是要重建一种新的欧洲秩序，以应对苏联权力上升而造成的欧洲权力失衡的局面。

[1] 在不同的历史时期，“德国问题”（German question & German problem）有不同的含义。总的来看，所谓“德国问题”可以概括为“德国与欧洲国家怎样处理德国的分裂或统一，以及这种分裂或统一与欧洲/国际安全秩序之间的关系的的问题”。换言之，“德国问题”就是“分裂或统一的德国，怎么看待它自身与欧洲国家之间的关系，以及德国周边的欧洲国家如何对待德国的分裂或统一”这一问题。第二次世界大战以后，随着欧洲国际关系与全球力量格局的变迁，“德国问题”又有了新的内涵。A. 战后“德国问题”主要是有关国家在构建战后欧洲与世界秩序时，“拿分裂了的德国怎样办”的问题，亦即德国重新统一的问题（German reunification）；B. “德国问题”溢出欧洲，具有国际性影响；C. “德国问题”添加了两个新的参与主体，一是全新的资本主义霸主美国，一是由旧的沙俄帝国转变而来的社会主义强权苏联；D. 欧洲国家的普遍衰落，伴随着欧洲两翼的美苏的崛起，美国和苏联成为战后“德国问题”的主导者，美苏关系代表着战后东西方关系，“德国问题”也就处于东西方关系的紧张与冲突之中。有关论述，可参见 Thomas Banchoff, *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999), p.6; D. Calleo, *The German Problem Reconsidered: Germany and the World Order, 1870 to the Present* (New York, 1978); C. S. Maier, *The Unmasterable Past: History, Holocaust, and German National Identity* (Cambridge, Mass., 1988), pp.115-120; Dirk Verheyen, *The German Question: A Culture, Historical and Geopolitical Exploration* (Westview Press, 1991); Nicolas Lewkowicz, *The German Question and the International Order, 1943-1948* (Palgrave and Macmillan, 2010).

战时及战后初期，反法西斯盟国已就战后欧洲秩序的重建问题进行酝酿与协商。1941年8月，美、英两国共同发表的《大西洋宪章》可谓西方大国对战后欧洲均势初步的总体设想；1941年冬与1942年夏，英、苏两国的高层接触，也曾就有关战后欧洲与世界安排的设想和规划进行各种试探性协商；1943年10月莫斯科会议、11月开罗会议与德黑兰会议，美、英、苏三国就设立联合国、对德分割占领等重大国际问题达成协议；1945年2月，美英苏雅尔塔会议，正式就战后欧洲与世界安排达成一揽子协议，并以《雅尔塔协定》、《雅尔塔公报》等文件形式确定下来；1945年7月，盟国在欧战结束后展开的波茨坦会议，则使雅尔塔会议讨论的问题更为具体化，正式确定盟国对德管制问题的基本框架。

战后，美、英、法、苏等国大体按照盟国战时协定，对德国、奥地利及其他中东欧国家分别或共同进行军事占领和管制，并以“外长理事会”的形式继续保持合作。不过，盟国之间的战略与政策矛盾逐步显现并深化，最终形成一种“冷战”格局。及至1949年北约组织成立后，战后欧洲秩序的重建才开始逐步明朗化。北约成为跨大西洋合作的主要载体，并逐渐成为重建战后欧洲秩序的主要框架。

但是，这一秩序当时也仅是一种框架。它既没有合适的组织机构，也没有专属的联盟部队，甚至也没有战略构想。鉴于德国特殊的战略位置、强大的军事潜力和巨大的经济潜力，如何把德国——至少是德国西部——纳入西方阵营，就成为美国重建战后欧洲秩序的关键。换言之，能否把德国西部纳入其中，成为北约能否胜任战略目标的关键所在。实际上，西欧国家被迫选择重新武装联邦德国并使之纳入西方体系的方式，对战后欧洲秩序重建有复杂的政治动因。

（1）传统的欧洲秩序往往意味着欧洲大国之间的均势体系。但是，战后欧洲传统大国普遍衰落，以致它们无法再像19世纪那样，在无需依靠外部力量的情况下，单靠自身力量就能在大战之后主导欧洲秩序的重建。

（2）战后欧洲的国际中心地位让位于其“侧翼”的美国和苏联，欧洲本身则被“边缘化”。与此同时，欧洲又由于自身特殊的地缘政治、经济、社会、历史和文化等因素，对战后苏联的战略安全、美国的全球战略都有特殊的重要利益，因而在美苏两极竞争中被置于“被中心”的位置。

（3）战后欧洲的东部毗邻一个比整个欧洲都强大得多、制度相克的超级大国苏联，西边还有一个与苏联比肩而立、制度相生的超级大国美国。在战后欧洲普遍衰落的情况下，欧洲内部的均势失去了直接的意义。不过，欧洲——特别是西欧——

的军事安全与政治稳定依旧需要维持一种力量均衡。

这样，战后欧洲秩序也就变成了这样一种局面：整个西欧协同美国结成西方联盟，苏联及其东欧国家组成东方阵营，两者构成一种以欧洲分裂为代价的新的“大均势”（grand balance of power）。不过，一个包括西德在内的西方世界，蕴含着恐惧德国权势复活的因子。美国推行的“马歇尔计划”、民主化政策等，并不足以使英法等国家对复兴德国表示放心，反而加剧了它们的安全忧虑，从而影响到美国顺利地把西欧塑造成为足以抗击苏联权势的中坚力量。为此，美国选择在“大均势”体系的西方体系当中，通过北约组织等控制体系，对德国实施遏制与控制，以防止德国威胁的复活，从而构建起一种“小均势”（small balance of power）。这种小均势的基石，就是所谓的“双重遏制”（dual containment）战略。在其中，一方面，美国通过把重新武装的联邦德国纳入北约联盟，弥补西方防务力量的不足，切实地增强西方体系的力量，从而有效地遏制苏联威胁；另一方面，美国又依靠强化北约体系，并支持把联邦德国融入其中的西欧一体化，平衡西欧内部的紧张关系，进而有效地遏制或控制德国的潜在威胁。在其中，联盟成为一种手段，遏制成为根本目的。

因此，在朝鲜战争爆发之后，美国“很自然地”选择了把重新武装联邦德国的政策置于北约联盟的框架之下。不过，该政策具有极大的战略冒险性和心理冲击力。实际上，“双重遏制”的战略构想不仅存在难以调和的内在缺陷，而且还与英、法、德三国关于重建欧洲秩序的战略构想和政策考虑存有分歧与冲突。

战后法国的国家战略旨在恢复自身世界大国的地位，并对德国强权的复活心存恐惧，把德国力量的复兴视为一种严重威胁。虽然法国也意识到西德对于西方安全战略的重要性，但是它仍希望对德国施加持续且严厉的惩治，十分敏感联邦德国政治与军事地位的变化与改善，强烈反对美国直接在北约框架下实施重新武装联邦德国。

类似的，英国也疑惧德国权势的复活。不过，英国更在意帝国在战后世界格局中的地位以及大陆均势体系的恢复。实际上，英国的恐惧不单是法国那种来自德国的直接威胁，而且还包括德苏结盟之后的大陆威胁。英国既疑惧德国权势复活，又不看好法国挑头的欧洲安全防务，并因战略地位而拒绝参与欧洲防务共同体。因此，英国非但婉拒了美国希望它挑头西欧安全防务主角的要求，反而想方设法地把美国留在欧洲。

联邦德国则一方面把重新武装问题视为一种政治机遇，当作逐步恢复国家主权

平等地位、实现国家重新统一的重要契机；另一方面又把实现国家再统一、恢复主权作为实施重新武装、参与西方安全防务体系的重要前提。但是，西德在坚持自己的正当利益诉求时，既要迎合美国的战略要求，也得协调法德之间的战略关系，并在法美战略冲突关系中处于比较被动的位置。

二、研究意义

（一）时点说明

本书将研究的起点定于1949年，主要出于以下几点考虑。

（1）从1949年开始，美国开始正式高调介入战后欧洲均势的重建。这样，起源于西欧内部的战后欧洲安全秩序的重建问题就不再局限于西欧，也不再为西欧所主导，而是变成了大西洋之间的共同事务。美国对此保持着主导地位。依靠北约联盟，美国与西欧国家之间达成了一种长期的、组织化的联盟合作关系。这种联盟体系既可把双方关于战后欧洲秩序的设想融合在一起，又能很好地融合各国的战略利益。在重建战后欧洲秩序的问题上，美国与西欧国家形成了一种既有合作又有竞争的关系。这种关系贯穿了整个冷战岁月，并在不同的历史时期随西方大国之间的战略变化而变化。

（2）1949年是战后欧洲秩序重建历程中具有里程碑意义的一年。这一年，欧洲安全防务体系在西欧国家自身的努力下基本达到了所能达到的极限，北约的成立不仅使欧洲安全防务体系获得了新的发展动力，而且也开启了北大西洋安全防务体系的建设步伐。此后，战后欧洲安全秩序的重建虽然赓续了西欧国家的最初设想，但是它在更多的情况下沿着北大西洋安全防务体系的框架进行，并使北约从纸面的条约联盟向实质性军事联盟发展的历程成为历史的主干。

（3）1949年美国牵头西欧国家公开组建一个庞大的军事同盟，既是西方国家对国际关系史战时盟国经验的修正，也是对东西方冷战斗争在军事领域的落实和深化。北约的建立开启了战后欧洲安全秩序从大国合作转向敌对联盟竞争的历程：1955年联邦德国重新武装并加入北约组织，华沙条约组织随即成立，欧洲安全秩序正式以一种敌对联盟的形式确定了下来。

本书将研究时段止于1955年，是因这一年在战后欧洲秩序的重建历程中具有根本性的意义。

(1) 到 1955 年, 联邦德国获得重新武装并被接纳进北约联盟, 战后以来长期困扰西欧国家的“安全不足”、北约组织前沿防御和中坚力量不够等问题, 由此基本获得解决。不唯如此, 联邦德国的重新武装并加入北约, 不仅意味着“德国问题”在西欧内部获得了解决, 而且还意味着西方国家对盟国关于战后德国安排的重大修正, 并使德国分裂与欧洲分裂完全确定了下来。此后, 在德国问题上, 西方再也没有对苏联做出任何实质性的让步, 苏联也难以再对依照自身的设想统一德国报以希望。

(2) 1955 年华沙条约组织成立使冷战达到了战后 10 年以来的第一个高潮, 战后欧洲安全秩序正式联盟化与两极化。此后, 欧洲冷战的发展基本上就是以两大阵营的方式展开。

(3) 1955 年德国问题变得刚化、欧洲安全秩序走向联盟化, 反而使欧洲冷战的双方开始寻求缓和与接触。1955 年, 美苏等大国首脑在战后时隔 10 年之后再次聚首一堂, 在日内瓦会议上就欧洲和世界问题展开面对面的最高级会谈就是这方面的有力证明。

本书将研究时段限于 1949—1955 年, 是因为这一时段不仅有助于人们理解这一时期欧洲秩序重建的曲折历程, 从一个侧面理解美国欧洲冷战战略与政策的演变及其原因, 而且还对人们理解北约在 1955—1991 年的历史与 1991 年之后的局势有着特殊的意义。1949—1955 年是北约在没有敌对联盟——华约——的初步发展期。在此情况下, 理解美欧国家怎样界定北约的性质, 联盟内部怎样处理纷争并展开合作, 有助于人们更好地理解在出现敌对联盟后, 北约国家如何继续展开合作并缓和相互间分歧, 以争取联盟战略利益与维护自身国家利益保持平衡。

(二) 学术意义

本研究的学术意义在于, 通过论述美、英、法、德四国在重新武装联邦德国问题上的战略互动与政策论争, 不仅促进人们更好地理解联盟合作的有关经验与教训, 而且还向人们揭示美国联盟战略的潜在机理。

(1) 本书力图表明, 西方国家在重新武装联邦德国的问题上并无实质性的战略冲突, 存在的分歧主要是策略性的, 因而体现在重新武装的时间和方式等论争方面, 呈现阶段性、连续性和矛盾性等特征。

(2) 本书将试图说明, 在与苏联、东德等国存在根本性战略冲突的情况下, 西方国家在战后欧洲秩序重建的问题上, 虽然美国处于主导地位, 但是它从根本上既无法忽视西欧国家的有关战略构想, 也不能无视联邦德国的根本利益诉求。正是美