



# 美国在关贸总协定机制下的对德政策(1948—1951)

舒建中

(南京大学 经济全球化与国际关系研究中心, 江苏 南京 210093)

**摘要:**1948—1951年间美国在关贸总协定机制下的对德政策实现了两个主要战略目标:一是利用关贸总协定机制推动和加速德国的分裂,因此,美国在关贸总协定机制下的对德政策就成为其分裂德国计划的重要组成部分;二是竭力将德国西部纳入美国主导下的关贸总协定机制,借以加强西方世界的政治经济联系以及美国领导下的冷战同盟体系。有鉴于此,美国在关贸总协定机制下的对德政策从一个侧面表明美国已经在一定意义上将1947年关贸总协定机制作为推行全球战略和冷战政策的有力工具之一。

**关键词:**美国;关贸总协定机制;对德政策

**中图分类号:**K712 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2008)01-0180-04

1947年关贸总协定机制的建立标志着美国在战后国际贸易领域霸权地位的确立,美国的贸易霸权主要表现为“机制霸权”,即国际贸易规则的主导权和控制权。在冷战格局下,美国遂将关贸总协定机制作为推行全球战略和冷战政策的有力工具之一,而1948—1951年间美国在关贸总协定机制下的对德政策则是美国运用贸易政策推行全球战略的典型案列;同时,美国在关贸总协定机制下的对德政策亦清楚地表明,美国借助于关贸总协定机制,在贸易领域进一步实施了分裂德国的计划,因而是美国分裂德国的整体步骤的重要组成部分。

## 一、哈瓦那会议:美国将德国西部纳入关贸总协定机制的初步尝试

1947年11月—1948年3月,联合国贸易和就业国际会议在古巴首都哈瓦那举行,其主要议程是:(1)在美国提出的“联合国国际贸易组织宪章建议案”的基础上制定《国际贸易组织宪章》并寻求创建国际贸易组织;(2)完善和巩固1947年日内瓦会议上签署并将于1948年1月1日生效的《关税和贸易总协定》。需要指出的是,此次会议是在冷战格局业已形成和美苏对峙日渐加剧的背景下召开的。出于冷战战略的考虑,美国竭力主张将德国西部纳入其冷战同盟体系之内;在国际贸易领域,美国则试图将德国西部纳入由其主导的国际贸易秩序之中,为此,美国明确要求将德国西部问题列入

哈瓦那会议的议程。

实际上,在1947年日内瓦会议期间,美国在积极促成关贸总协定机制建立的同时,还提出了德国西部适用关贸总协定规则的问题。但日内瓦会议并未就此展开深入讨论,而是决定将其交由哈瓦那会议作进一步协商<sup>[1]919</sup>。

在哈瓦那会议开幕之际,美国政府不失时机地提出了一个将国际贸易组织宪章适用于德国西部的修正案,其理由为:(1)德国西部适用国际贸易组织宪章是美国推动德国经济融入欧洲的战略政策的重要组成部分,并强调这对美国“具有特别重要的意义”。(2)德国西部适用国际贸易组织宪章是贯彻欧洲复兴计划(马歇尔计划)的需要。(3)德国西部适用国际贸易组织宪章是基于美国对德国西部所担负的“财政和其他责任”<sup>[1]839,862,912</sup>。由此可见,美国的政策目标就是旨在将德国西部纳入美国主导下的战后国际贸易秩序。

但美国的提议遭到了英国、法国和捷克斯洛伐克等国的强烈反对;尤其是英法两国出于维护各自在德利益的考虑,更是站在了抵制美国提议的前列。英法认为,只有占领当局才负有决定德国事务的权力,其他国家均无权置喙;况且,由于德国西部尚处于军事占领之下,其悬而未决的法律地位将使国际贸易组织宪章的适用面临诸多困难。因此,英法两国抱定美国提出的德国西部适用国际贸易组织宪章的构想是行不通的<sup>[1]834,851,865</sup>。

\* 收稿日期:2007-07-20

作者简介:舒建中(1964-),男,四川自贡人,南京大学经济全球化与国际关系研究中心,历史学博士,南京大学—约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心,教授,主要研究国际政治经济关系。

面对英法等国的反对,美国改变了手法。1948年2月11日,美国向英法建议将关贸总协定及其最惠国待遇原则适用于德国西部,并为此制订了“关贸总协定与占领区待遇”(GATT and Treatment of Occupied Areas)的新方案,简称“占领区待遇方案”,其要点为:(1)在即将举行的关贸总协定缔约国会议上,应缔结一个议定书或其他形式的约束性文件,以便将最惠国待遇原则适用于德国西部。(2)该议定书或文件将是自愿参加和开放签署的。(3)涉及德国西部的关税谈判应尽早进行,有关各方应设法为此创造条件。美国政府认为,由于关贸总协定包含了与国际贸易组织宪章相同的最惠国待遇条款,因此,关贸总协定规则适用于德国西部仍然可以基本实现美国最初设想的政策目标,即推动欧洲复兴计划的贯彻实施,加速德国西部融入欧洲和世界经济的进程<sup>[1]855-858</sup>。不仅如此,由于关贸总协定机制业已建立并生效,而国际贸易组织的前景则尚难预料,因此,“占领区待遇方案”实际上为将最惠国待遇原则适用于德国西部提供了更为现实的政策选择,并奠定了美国在关贸总协定机制下对德政策的基础,其最终目标就是将德国西部纳入美国主导下的关贸总协定机制。

此外,为敦促有关国家接受美国的建议,2月17日,美国方面又宣布拟在欧洲复兴计划的立法中列入有关最惠国待遇原则适用于德国西部的条款<sup>[1]860-861,863-864</sup>,以此作为向英法等西欧国家施加压力的筹码。

美国借助于马歇尔计划向英法等国施加压力的作法收到了意料之中的效果。2月24日,英法均表示同意“占领区待遇方案”的有关安排<sup>[1]868-869</sup>。但由于时间关系,哈瓦那会议未能就德国西部适用关贸总协定规则达成具体协议,但英法等国对美国“占领区待遇方案”的原则认可仍然意味着美国在关贸总协定机制下的对德政策取得了一定进展。

总之,随着1947年关贸总协定机制的建立和冷战格局的形成,美国旋即从全球战略的高度出发并结合马歇尔计划的实施,着手策划将德国西部纳入美国主导下的战后国际贸易秩序。尽管哈瓦那会议未能就国际贸易组织宪章适用于德国西部达成一致,但美国提出的“占领区待遇方案”实际上为将关贸总协定及其最惠国待遇原则适用于德国西部埋下了伏笔并开辟了更为现实的途径。鉴于英法等国对“占领区待遇方案”的原则认可,关贸总协定及其最惠国待遇原则适用于德国西部就仅仅是时间问题了。

## 二、最惠国待遇的适用:美国将德国西部纳入关贸总协定机制的重要步骤

自1948年起,美苏在德国问题上的战略对峙

进入白热化阶段。从2月—6月,在美国的建议和策划下,美国、英国、法国、荷兰、比利时、卢森堡等六国在伦敦举行会议,就召开西德制宪会议、成立西德临时政府等事宜达成了协议。不仅如此,在西方六国伦敦会议期间,美英法三国还于3月6日发表联合公报,宣布拟“采取迅速有效的行动”以便将军事占领下的德国西部纳入到欧洲复兴计划之中;4月16日,美英法军事占领当局代表德国正式签署了欧洲经济合作公约<sup>[2]141-143,865</sup>。随后,在美国的策划下,美英法又宣布从6月21日起在德国西部实行单独的币制改革。以美国为首的西方国家图谋分裂德国的举措招致了苏联的强烈反对并引发了长达1年的“柏林危机”,德国西部适用最惠国待遇的协定正是在此背景下顺利签署的。

1948年8月—9月,关贸总协定缔约国第二次会议在日内瓦举行,美国认为此次会议“最重要的成果”就是“德国西部适用最惠国待遇协定的签署”<sup>[1]922</sup>,这成为美国将德国西部纳入关贸总协定机制的重要步骤之一。

实际上,早在会议开幕之前,美国就已经为将关贸总协定及其最惠国待遇原则适用于德国西部作了积极的准备。7月28日,美国通知英国、法国、加拿大和比利时等国政府,明确表示将在关贸总协定缔约国第二次会议上提议签署一个特别协定,以便将关贸总协定的最惠国待遇条款适用于德国西部。为此,华盛顿方面重申了美国的理由并强调指出,由于“美国向(德国西部)投入了大量资金”,支撑并维持德国西部的经济已成为美国的沉重负担,有鉴于此,美国政府强烈感受到德国西部应享受最惠国待遇<sup>[1]927,930</sup>。

此后,美国加紧了对英、法等国的游说攻势并取得了重大进展。在会议召开前夕,英国就率先同意签署一个有关德国西部适用最惠国待遇的多边协定。在关贸总协定缔约国第二次会议上,其他国家亦同意将最惠国待遇适用于德国西部。9月14日,美、英、法等国签署了“军事占领下的德国西部适用最惠国待遇的协定”<sup>[1]931-932,934-936,941</sup>。10月14日,白宫迫不及待地宣布德国西部适用最惠国待遇的协定从即日起正式生效<sup>[6]376</sup>。至此,美国初步实现了“占领区待遇方案”所提出的将德国西部纳入关贸总协定机制的政策目标。

尤其值得注意的是,有关德国西部适用最惠国待遇的协定正好是在“柏林危机”期间签署的。在此之前,分裂德国的西方六国伦敦会议刚刚结束不久,美、英、法宣布在德国西部实行单独的币制改革的冲击波尚未散尽。因此,从美国对德政策的整体性和连续性上看,德国西部适用最惠国待遇的协定无疑是美国分裂德国计划的组成部分,是美国全球战略和冷战政策的一个重要方面,因为该协定再次

违背了美、英、法、苏四国达成的有关分区占领德国和共同处理德国战后事务的原则规定。

为进一步落实德国西部适用最惠国待遇的协定,并解决西柏林适用最惠国待遇的问题,美国政府随后又采取了相应的措施。

1949年4月—8月,关贸总协定缔约国第三次会议在法国的阿讷西召开并同时举行关贸总协定第二轮多边关税谈判。美国政府借此机会进一步强化了将德国西部纳入美国主导下的关贸总协定机制并进而分裂德国的政策,这主要体现在三个方面:

1. 在美国的倡导下,美、英、法三国军事占领当局于7月25日就德国西部的关税问题发表声明,正式宣布了军事占领下德国西部的关税政策,即:(1)在不违背军事占领法律、法规和规章的前提下,德国《1939年海关法》将在德国西部继续生效。(2)德国西部的关税税率应以1939年9月1日的水平为基准。(3)德国西部的关税税率和海关规则应实现统一。(4)在德国西部适用最惠国待遇的协定存续期间,有关机构应尽快与该协定的签字国就关税减让问题进行协商<sup>[3]707-708</sup>。这样,继美、英、法三国军事占领当局的币制改革在德国西部建立起一套独立的货币制度之后,与美国在关贸总协定机制下的对德政策相适应,以美国为首的军事占领当局又在德国西部确立了一套独立的关税和贸易制度。

2. 根据美国的提议,关贸总协定有关缔约国于8月13日签署了“关于军事占领下的德国西部适用最惠国待遇的协定适用于西柏林的谅解备忘录”,此即“西柏林备忘录”,它规定,“基于同样的政策考虑”,关贸总协定有关缔约国决定将德国西部适用最惠国待遇的协定立即适用于西柏林。除此之外,与之相关的一份秘密记录还进一步规定,“西柏林备忘录”的适用应以西柏林与德国西部之间的联系得到维持和加强作为附带条件,为此,有关国家应采取任何可能的步骤以确保上述协定的适用条件<sup>[3]707-708</sup>。毫无疑问,“西柏林备忘录”成为美国在关贸总协定机制下分裂德国的又一个重要步骤。

3. 为进一步推进美国在关贸总协定机制下的对德政策,美国政府于8月2日照会即将完成关税谈判并加入关贸总协定的意大利、丹麦、芬兰等国政府,敦促其尽快签署有关德国西部适用最惠国待遇的协定以及“西柏林备忘录”<sup>[3]704-705</sup>。这就表明美国加快了将德国西部纳入关贸总协定机制的步伐,并进一步强化了利用关贸总协定机制分裂德国的政策。

总之,阿讷西会议期间美、英、法三国有关德国西部关税问题的联合声明以及“西柏林备忘录”的重要意义就在于:德国西部关税税率和海关法规的确定为最惠国待遇的具体适用创造了条件;而西柏林适用最惠国待遇的谅解备忘录则标志着美国将

德国西部纳入关贸总协定机制的战略政策的深化,同时也标志着美国在分裂德国的道路上又迈出了重要的一步。

值得注意的是,阿讷西会议有关德国问题的决定与美国总的对德政策和德国局势的风云变幻是密切相关的。在阿讷西会议期间,德国走向分裂的局势已日趋明朗。按照西方六国伦敦会议所确立的原则精神并在美国政府的催促下,1949年5月,西德议会委员会通过了西德基本法并获得了美、英、法三国军事占领当局的批准;6月,美、英、法、苏四国商讨德国问题的巴黎外长会议宣告失败;8月14日,即“西柏林备忘录”签署的第二天,德国西部举行了联邦议院选举;9月20日,德意志联邦共和国(西德)正式成立。由此可见,美国加快实施将德国西部纳入关贸总协定机制的步伐以及阿讷西会议有关德国问题的决定与美国的总体对德政策是一脉相承的,是美国分裂德国计划的重要组成部分。

### 三、西德加入关贸总协定:美国战略目标的实现

将德国西部纳入美国主导下的关贸总协定机制是美国既定的政策目标,冷战格局的形成和美苏对峙的加剧更强化了美国的立场,而德国西部适用最惠国待遇协定的签署则在很大程度上为德国西部加入关贸总协定铺平了道路。随着德意志联邦共和国的成立,美国旋即建议邀请西德参加下一轮多边关税谈判并获得了有关国家的认可<sup>[3]724</sup>。至此,西德加入关贸总协定正式提上了关贸总协定缔约国的议事日程。

1950年9月—1951年4月,关贸总协定缔约国第五次会议以及第三轮多边关税谈判在英国的托基举行。这次会议是在国际局势发生急剧变化、尤其是朝鲜战争爆发的情况下举行的,故美国不仅将此轮多边关税和贸易谈判作为巩固美国主导下的关贸总协定机制的重要步骤,而且还将其视作增强美国实力和加强西方世界团结的重要手段<sup>[4]798,802</sup>,而西德加入关贸总协定则被美国视为实现上述政策目标的一个重要方面。

在美国的筹划下,托基会议的一个重要议程就是同西德进行关税谈判并履行西德加入关贸总协定的相关手续<sup>[4]798-799</sup>。作为美国对德政策推进的重要成果之一,有关缔约国最终于1951年4月签署了关于西德加入关贸总协定的议定书<sup>[5]1259</sup>。

总之,基于美国在关贸总协定机制下对德政策的推动,西德最终加入了关贸总协定。这一成果对美国具有不容低估的意义,美国不仅从中获得了令人满意的关税减让和贸易利益;更为重要的是,随着西德的加入,美国在关贸总协定机制下对德政策的战略目标最终实现,这集中体现在以下几个方面:

1. 按照美国的制度模式和政策标准重塑国际贸易秩序是美国既定的战略蓝图,而在美国多边自由贸易计划基础上建立起来的关贸总协定机制则标志着美国基本实现了创立国际贸易规则、重塑国际贸易秩序的政策目标。为全面推进由美国主导制定的贸易制度模式和标准,美国积极寻求将有关的“友好国家”纳入关贸总协定机制。从这个意义上讲,西德的加入对美国就具有重要的意义,它表明西德被正式纳入到关贸总协定机制之中,由美国主导制定的“一系列贸易政策规则标准”将随之适用于西德<sup>[5]1257</sup>。

2. 随着战争的结束和盟国的军事占领,德国原有的国际贸易制度体系被彻底摧毁,一套新的国际贸易制度尚待建立。在美国方面看来,这为依照美国的标准和模式重建德国西部的国际贸易政策体系提供了难得的机遇;而将德国西部纳入关贸总协定机制则是实现这一目标的最有效的途径。美国政府坚信,由于西德的战后贸易政策尚处于重新确立的时期,因此,美国完全可以通过将西德纳入关贸总协定机制并利用关贸总协定规则对西德的约束力以影响西德贸易政策的规划和制订<sup>[5]1257</sup>。

3. 由于关贸总协定机制的关税谈判模式和规则体系基本上是以美国的多边自由贸易计划为基础的,因此,1947年关贸总协定机制标志着美国贸易霸权的确立。在冷战条件下,为维护“山姆大叔”的贸易霸权,美国急于将其他国家、尤其是西欧国家纳入关贸总协定机制,西德正是在这样的国际背景下经美国多方努力方才加入关贸总协定的。西德的加入无疑表明西德被正式承认“作为国际贸易共同体的成员”<sup>[5]1259</sup>,美国由此在国际贸易领域实现了将西德纳入其冷战同盟体系的战略目标。与此同时,西德所处的地理位置使其成为美国在欧洲的重要战略基地,在冷战对峙加剧的国际环境下,

将西德纳入美国主导下的关贸总协定机制无疑是美国加强其全球战略地位的重要组成部分。

此外,一个不容忽视的事实是,德国西部适用最惠国待遇原则和西德加入关贸总协定的历程与德国走向分裂的进程是完全一致的;进而言之,美国在关贸总协定机制下的对德政策实际上推动和加速了德国的分裂。因此,在冷战格局下,与美国总的对德政策相呼应,美国在关贸总协定机制下的对德政策亦成为其分裂德国整体计划中的重要环节。

综上所述,1948—1951年间美国在关贸总协定机制下的对德政策从一个侧面证明,美国在一定意义上已将1947年关贸总协定机制作为推行全球战略和冷战政策、维护霸权地位的有力工具之一,这主要体现在两个方面:一是美国利用关贸总协定机制推动和加速了德国的分裂,因此,美国在关贸总协定机制下的对德政策就成为其分裂德国的整体计划的重要组成部分;二是美国竭力将德国西部(西德)纳入美国主导下的关贸总协定机制,借以加强和巩固西方世界的政治经济联系以及美国领导下的冷战同盟体系。这两者是相辅相成、相互联系的。随着德国的分裂和西德最终加入关贸总协定,美国的战略目标基本实现。

#### 参考文献:

- [1] U. S., Department of States, Foreign Relations of the United States[G], 1948, Vol. I, Part 2.
- [2] FRUS[G]. 1948, Vol. II.
- [3] FRUS[G]. 1949, Vol. I.
- [4] FRUS[G]. 1950, Vol. I.
- [5] FRUS[G]. 1951, Vol. I.
- [6] World Peace Foundation, Documents on American Foreign Relations[G]. Vol. X, 1948.

责任编辑 张颖超

## America's Policy Toward Germany Under the GATT Regime (1948—1951)

SHU Jian-zhong

(School of International Studies, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** America's policy toward Germany under the GATT regime obtained two strategic goals. Firstly, U. S. propelled and accelerated the split of Germany by means of the GATT regime, for this reason, the policy was a important component of America's plan to split Germany. Secondly, U. S. strived to bring western Germany into the GATT regime dominated by U. S. in order to strengthen the political-economic relations among the Western countries and the Cold War ally system led by U. S. Therefore, America's policy toward Germany under the GATT regime confirmed from one aspect that U. S. had in a sense taken the GATT regime of 1947 as one of the powerful tools to carry out the global strategy and the Cold War policy.

**Key words:** U. S.; GATT regime; policy toward Germany