

论新中国成立初年美英对华贸易管制的政策分歧与协调

石俊杰^{1,2}

(1. 四川大学 历史文化学院, 四川 成都 610064; 2. 四川外语学院 英语学院, 重庆 400031)

摘要:面对中国革命胜利不可逆转,美英调整对华政策。虽然二者目标一致,都力促中苏分裂,但基于不同的国家安全战略、国家利益,英国选择“软拉”,美国实施“硬压”并要求英国等仿效。于是双方在对华贸易政策上不可避免地产生分歧并损害两国关系。另一方面,美英毕竟是西方盟国而且具有传统的“英美特殊关系”,双方又不得不彼此协调。从1949到1957年,美英之间在对华贸易管制方面的矛盾微妙复杂,时而激化,时而缓和。

关键词:美英;对华贸易管制;分歧;协调

中图分类号:F091.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2010)02-0076-07

一、引言

1949年初,面对中国革命胜利几成定局,美英被迫考虑新的对华政策。尽管英美都希望运用楔子战略,促使中苏分离,削弱社会主义阵营的力量,但是,由于其国家利益、国家安全战略与对华经济政策不同,一向奉行实用主义外交原则的英国主张避免管制、促进贸易,利用商业利益将中国引向西方;而致力于推行冷战战略的美国则极力避免向中共示弱之嫌,选择了更加极端和绝对的办法,试图建立起可随时对新中国实施经济制裁的贸易管制体系,从而左右新中国的政策取向。于是,美英之间在对华贸易管制问题上的分歧明显表现。

二、主要分歧与协调

(一) 新中国成立前后:从各自行动到联合管制(1949.1-1950.6)

从冷战一开始,美国就把贸易禁运作为对付苏联等社会主义国家的重要武器。1948年3月,美国商务部在对外贸易方面将所有国家分为两类:R类包括苏联和东西欧所有国家,O类是其他国家。对R类国家的任何出口都实行出口许可证制度,称为R程序。R程序把战略物质分为两类:一类是军火装备以及与战争潜力直接有关的物质,称为1A;另一类是战略重要性稍次的物质,称为1B。美国对华贸易管制始于1949年,在朝鲜战争期间实行了全面禁运,并一直延续到1971年。1949年3月3日,国家安全委员会通过的NSC41号文件是美国政府比较完整地规定美国对华贸易政策的第一个文件。它分析了美国对华政策的目标和达到这些目标的手段,最后认定,美国应该对中国实行出口管制制

收稿日期:2009-11-07

作者简介:石俊杰(1967-),男,四川乐山人,四川大学历史文化学院博士研究生,四川外语学院英语学院副教授,硕士生导师,主要从事国际政治、国际关系史、西方文化研究。

度,禁止向中国出口可用于军事目的的所有物质,严格控制其它具有战略意义的物质的出口,并随着中国事态的发展重新审查美国政策。不过这种贸易管制要比对苏联和东欧国家实行的贸易管制宽松:除美国国务院的军火物资清单所列项目外,禁止对华出口的项目应不超过 1A 货单的范围,并应稍加放宽;对于 1A 货单规定的其余部分以及可能还有 1B 货单所列项目应在数量上做好控制;1A 和 1B 货单之外的商品应按商业上的通常考虑准其出口^①。

美国的对华贸易控制需要盟国尤其是英国的配合。NSC41 号文件通过后,美国立刻通知英国,它将对中国,包括香港和台湾,实行 R 程序,并要求英国采取类似措施。香港历来是东亚的转口贸易中心,英国在此有重大利益,美国的要求将大大损害英国利益。英国只同意禁运军火,而不同意对其它物质实行许可证制度,认为这是一种“最后的措施”。如果要对个别物质如石油实行许可证制度,也要美、英、荷三国达成一致。此后数月间,美英之间一直为此进行谈判,但英国坚持己见,美国无可奈何。

1949 年 3 月 22 日,美国国务院中国事务科科长石博思以及国际贸易政策科代科长马丁等官员同英国驻美使馆参赞格雷夫斯在国务院举行会谈,解释美国的对华贸易政策,强调英国合作的重要性。美国打算把目前仅对欧洲实施的 R 程序运用于对华出口,尤其强调除非对香港向中国的出口实施类似的管制,否则对华出口的许可证制度不会产生太大的实效。格雷夫斯指出,只要周边的转口贸易地点依然可以利用,这一出口管制对堵塞香港的漏洞毫无用处。美方表示将把周边的台湾包括在 R 程序内,也将要求菲律宾政府采取类似的限制措施,并确信驻日盟军最高统帅部将能严格管制日本的对华贸易。格雷夫斯说他将向外交部汇报会谈内容并请外交部迅速答复。

1949 年 4 月 5 日,英国使馆致美国国务院备忘录,声称对华出口许可证制度“只能作为最后手段使用,而且在任何情况下,此项制度只用于共产党特别需要的一些物质”^②。这是对美方的委婉拒绝。但是美国并未放弃打算。4 月 21 日,国务院致英国使馆备忘录,进一步做出解释并希望得到英国的合作。美国并不反对向中国出口不属于军事性质的商品和有充分理由说明将被应用于满足正常的民用需求的商品;美国只考虑拒绝向中国提供可直接用于军事的商品和战略物质,并防止此类物质被转运到苏联、东欧和北朝鲜。美国唯一可用来管制对华出口的手段是建立出口许可证制度。“美国政府希望与英国政府准备一份简短的声明,向中共表明我们有能力管制重要商品的对华出口。中国事态的迅速发展要

求在此方面立刻采取行动。因此如果英国政府尽早表明观点,国务院将不胜感激,并准备就出口管制的具体实施与英国大使协商”^②。

1949 年 5 月 31 日,英国使馆在回复国务院的备忘录里,英国表示不反对对华实施某种程度的贸易管制,但希望得到更多的西欧国家和一些远东转运港的合作;另一方面,英国指出实施许可证制度的诸多困难:英国对中国的直接出口的管制不会有效,除非相当多的转运点也能被控制。远东的合作要困难得多,香港、马来西亚和新加坡自身需要战略物质,所以必须建立一个能够保证当地真正需求的制度。这将造成相当困难的实际管理问题。由于许可证制度会妨碍货物的快速流动,而这是转口贸易中必不可少的功能,所以最终将对新加坡和香港造成损失,而同时未必能产生实际的管制效果。很难让人相信,一项仅限于对美国 and 英国的直接出口以及香港和新加坡的再出口战略物质的禁令,会对共产党的力量产生多大的影响。更可能的结果是把贸易从香港和新加坡转移到更合适的宽松的邻近地区。

尽管多次劝说,美国却一直未能从英国政府那里得到明确支持。英国驻美大使给美国政府答复后不久,美国国务院远东事务司主任巴特沃斯告诉英国驻美参赞格雷夫斯,由于时间所限,美英无法制定共同的对华贸易政策,美国很可能单独发表对华贸易政策的宣言;如果可能的话,美国会尽量在事前通知英国驻美使馆,但英国大使必须在美国政府通知他之前提供一份有关英国对华贸易政策的宣言。这实质上是在胁迫英国政府立即明确表态支持美国的对华出口管制政策。

英国最担心的是欧洲经济合作组织各成员国能否有效合作以及远东其它转运港能否有效管制。为此美方极力打消英国的忧虑。巴特沃斯指出,远东有美国主导的驻日盟军总部,那里完全不用担心;最好先结成英美联盟,再寻求其它国家的合作。1949 年 6 月 10 日,国务院通知英国驻美使馆,表示美国愿意与英国在伦敦商谈对华贸易管制政策,6 月 11 日,美国国务院执行秘书电告美国驻英大使道格拉斯,美国打算派商业部国际贸易局助理局长麦金太尔陪同国际贸易政策局执行局长马丁赴伦敦进行为期一周左右的谈判。几经周折,英国终于答应面对面协商。

美国为美英伦敦会谈制定了一份临时货单,希望英国不仅利用现行的许可证制度严格管制对华出口英国 1A 类物资,而且通过行政手段将美国 1B 类物资置于英国出口许可证管制之下,香港和新加坡则按照英国的标准扩展现行出口许可证管制范围和

①FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 837 - 840.

②FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 844 - 845.

程度。英国代表提出了诸多反对理由,他们怀疑美国打算通过管制精选的1B类物资展示西方讨价还价能力的策略,并认为这种行为将诱使中共立即报复性地驱逐、没收外国商人的在华利益。他们主张等中共认识到同西方进行贸易的重要性时再实施这种策略会比较有效。英方最后指出,鉴于因为军事安全目的而实施出口管制对英国来说是新的外交原则,这需要内阁的批准,所以目前无法给予美方明确的官方答复。

1949年7月26日,英国外交部向美驻英使馆提交备忘录,陈述了英国政府对美国提议的答复:(1)以比利时、法国、荷兰及其东亚殖民地和盟军总部对日本实施相似的贸易管制为前提,英国限制向中国、北朝鲜、苏联出口战略物资;否则英国不禁止香港和新加坡向上述地区转运1A类物资。(2)英国拒绝美国所提议的对精选的1B类物资实行管制,但会密切注视这类物资向中国出口的情况,并准备与美国交换信息,同时争取香港和新加坡在这方面的合作。(3)英国政府已经命令英国石油公司拒绝签署任何向中国大量供应、长期供应石油的合同。希望美国和荷兰的石油公司采取类似行动,同时注意观察苏联远东地区向中共控制地区转运石油的任何迹象^③。

美国认为英国的合作是美国寻求其他国家合作的最重要的先决条件,原本打算先结成英美联盟,再以此为基础争取欧陆其他国家的合作,但英国的答复却以比、法、荷的合作为前提,而且还拒绝对精选的1B类物资实行管制,令美国大失所望。1949年7月29日,国务卿艾奇逊致美驻英大使道格拉斯,指示他按下述方针与英国外交部最高层重新讨论此事:“西方不能有效地管制对中国经济至关重要的那些物质的出口,就意味着放弃了能够保护西方在中国和远东的重要利益的最有效手段——使人们严重怀疑通过有效的联合措施在亚洲抵制共产主义蔓延的可能性。”^④美国将争取比利时、法国、荷兰政府在其本国及其远东殖民地保证采取类似行动,并争取菲律宾的合作,同时驻日盟军最高统帅部正在管制战略物质对华出口。

1949年9月上旬,英国外交部主管远东事务的次官助理德宁陪同外交大臣贝文到华盛顿与国务卿艾奇逊商讨远东政策,对华出口管制就是讨论议题之一。1949年9月9日,德宁与巴特沃斯等会谈,再次阐述了实施对华出口管制的必要性。可英国仍未做出重大让步。9月12日,英驻美使馆向国务院提交一份备忘录,重申英国政府的立场。尽管英国也迫切希望采取能切实有效影响中共政权转向温和与

合作的措施,但是对华贸易管制必然会被中国视为实施经济制裁的威胁手段,并可能危及香港的地位以及英国在华的大量投资和对华贸易。更何况,中共过去的行动一贯表明,他们不愿为商业利益而改变政治原则,英国政府认为没有理由相信实施这种出口管制会产生预期的效果^⑤。

从1949年2月美国向英国提出对华实施贸易管制问题到9月的英美外长会谈,历经7个多月,经过互相妥协,美、英之间才达成比美国原来所要求的宽松得多的协定。其要点有5:(1)以法国、比利时、荷兰及其远东殖民地的合作为前提,英国禁止向中国、澳门、朝鲜出口1A类物资,香港和新加坡实行同类禁运;(2)英国密切监视对华出口1B类物资的情况,与美国交换情报,但不实行出口许可证制度^⑥。只是对1B类物质的出口实行数量控制,在此类物质的出口量过大或损及两国共同利益时,共同协商采取纠偏措施,同时争取香港和新加坡在这方面的合作;(3)英美政府在荷兰政府的合作下,通过与三国主要石油公司签订协议,对向中国供应石油产品实行非正式管制,石油制品的出口不超过正常的民用需求,说服大型石油公司不与中国签订长期的石油销售合同;(4)英国劝说英联邦国家实施相同的管制,美国争取菲律宾的合作,英美平行劝说西欧各国实施相同的管制;(5)美国确保日本对华战略出口以及南朝鲜和澳门的转运受到充分的管制。

(二)朝鲜战争时期:在对华多边贸易管制实施中的歧见与协商(1950.6-1953.7)

1950年6月25日,朝鲜战争爆发。6月29日,美国国务院要求美国各石油公司停止向中国大陆销售或运输所有种类的石油产品。6月30日,国务院建议英国政府对英国的石油公司提出同样的要求。两国代表在伦敦进行磋商后,英国外交部于1950年7月15日通知美国国务院,英国将完全停止对中共的石油出口。7月18日外交部发表公开声明,宣布由英国军事部门征用远东地区所有的石油储备。在志愿军入朝参战之后,1950年12月3日,美国对华实施全面禁运。在朝鲜战争期间,美英在对香港实施贸易管制问题上一直争吵不休。美国指责香港对中国大陆的转口贸易破坏了对华禁运,而英国则反控贸易管制对香港的经济和社会稳定产生了严重后果。英国认为,如果美国继续奉行目前限制出口的政策将很快导致香港的工厂倒闭,共产党将利用大批失业工人,使当地经济更加混乱。1951年2月1日,英国大使在香港政府贸易与工业司司长陪同下向国务院提交了一份备忘录,提出建议:香港政府保

③FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 866-867.

④FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 867-868.

⑤FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 875-878.

⑥FRUS, 1949, Vol. 9, pp. 880-881.

证美国的物质不被转运到共产党中国;美国应该制定向香港特许出口的货物清单;对于非特许出口的货物,建议美国商务部自动发放许可证,使非特许出口的货物达到1949年美国对香港出口量的75%,因为此数量相当于香港本地的消费量或转运到远东非共产主义地区的数量。1951年3月5日和15日,英国大使再次派代表到美国国务院要求对备忘录做出答复。

在美国操纵下,1951年2月16日成立了“额外措施委员会”,下设经济小组专门讨论针对中国的经济措施。由于对华贸易与各国利益攸关,要使“额外措施委员会”完全追随美国,首先要说服英国。英国认为对华经济制裁不能为时过早,仓促实行禁运,只能使斡旋委员会谋求停火的努力化为泡影。英国还主张即使禁运,也应当先提出一个较短的禁运货单。美国政府则称,不能让中国误认为“支持联合国2月1日声明的国家没有决心把它作为侵略者对待”,因此对华经济制裁不仅不会妨碍斡旋委员会的工作,反而会加强这种努力^⑦。美国认为,中国工业严重依赖西方,如果得不到西方的原料和零配件供给,那么中国的工业生产会遭到破坏,从而严重制约其维持大规模军事行动的能力。鉴于许多物资具有多种用途,如果对华输出,它们肯定会首先被用于军事目的^⑧。英国则认为如果提出对中国实行完全禁运,那是不可能指望得到所有主要国家——尤其是印度、缅甸、巴基斯坦的配合的;更何况中国经济并不严重依赖进口,即使这些国家都参加对华禁运,也不会达到预期目标,因此根本无法指望通过全面禁运改变韩战进程。如果禁运,只能加强中共在国内的地位。英驻美使团一再照会国务院,要求放宽对香港的禁运,并称香港政府可以保证不把美国输入的物资转运到中国。美国则认为英国夸大了禁运对香港的影响。在2、3、4月,美国不断对英施压,英国政府终于表示,如果斡旋委员会和平解决朝鲜军事冲突的努力失败,英国同意采取经济措施,即对战略物资实行有选择的禁运。1951年5月14日,在美国一再施压的情况下,额外措施委员会通过了美国提出的对中国实行禁运的决议。

据美国海军部门的情报,从1950年7月1日到1951年11月30日,共有330艘非社会主义国家的船只与中国进行贸易,其中一半以上(167艘)是英国注册的,总吨位超过100万吨。艾奇逊致电艾登,转达了杜鲁门对这种情况的“严重关注”。几天后《美国对香港和澳门实行出口许可证制度》出台,规定美国除对香港、澳门的军火与所谓战略物资禁运

外,只能对两地输出“满足当地居民最低限度需要”或“向非苏联地区转口”的不具有战略意义的物资,一旦发现这些物资可能向共产党国家转运,或可能用来作为原材料制造向共产党国家出口的产品,则应停止港、澳出口^⑨。这个政策给香港带来了极大损害,引起英国严重不满。1952年2月22日,艾登在写给艾奇逊的信中解释道,美国对香港贸易的限制已经给该殖民地的贸易和工业带来严重影响,造成大量失业,希望美国放宽限制。事实上,港英当局表面上慑于美国压力颁布了多项有关禁运的法令,做出严格执行禁运的姿态;另一方面暗地支持英商同中国大陆进行贸易。1952年3月14日,艾奇逊回复艾登,美国知道,“美国政策禁止出口到共产党中国的那类物质,确实经由香港被大量运送到了中国大陆。”但是美国也完全了解香港对禁止战略物质流入共产党中国做了实质性的努力,为此美国提出了新方法,即美国允许给香港就对共产党中国禁运的那些物质发放许可证,以满足香港的合理需求,但对列于美国安全清单之内而未被香港禁运的那些物质,香港当局必须实施禁运,或充分解释为什么不能这样做^⑩。

英国商务部在1953年3月提出的一份报告中声称,既然其他欧洲国家允许它们的商人向中国出售英国政府不允许本国商人卖给中国的货物,那么英国对华禁运的实际效果就“不是不让中国得到这些物资,而是让欧洲大陆上别的国家的商人去做本该由我国商人做的生意”。英国商务部建议政府放松对华贸易控制,只禁运真正的战略物资,而允许向中国出口非战略物资^[2]。美国政府认为,要加强“联合国军”在谈判中的地位,就要加强而不是放松对中国实行禁运。1953年3月7日,杜勒斯与艾登在华盛顿举行会谈。美方对一些在英国注册的船只可能向中国转运货物表示极为关注。鉴于当时英国在西亚和非洲遇到一系列棘手的问题,如在苏伊士运河区与埃及的争议中处境困难需要美国支持,因此在美国的压力下,英国只好妥协,同意采取两项新措施:“对于在联合王国和殖民地注册的船只实行新的许可证制度,使英国船舶不能载运来自英国的战略物资前往中国”;不让载运战略物资前往中国、苏联或其他社会主义国家的船舶在英国口岸加煤。

(三) 朝鲜战争结束后:在缓和对华贸易管制和废除“中国差别”上的分歧与协调(1953.7-1957.5)

朝鲜停战协定签字前后,1953年7月7日和31日,NSC152/1、152/2号文件相继出台,美国要维持对华禁运,把对华贸易控制保持在比苏联及东欧国

⑦FRUS, 1951, Vol. 7, pp. 1971, 1973.

⑧FRUS, 1951, Vol. 7, pp. 1921, 1956.

⑨FRUS, 1952-1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 2, 5-8.

⑩FRUS, 1952-1954, Vol. 14, pt. 1, pp. 19-20.

家严格得多的水平上。然而韩战结束后,许多工业国经济缓慢发展,开始向外向型转变,它们不愿意再实行贸易禁运,盟国要求放松对华贸易控制的呼声越来越高。由于马歇尔援助计划的终止,《巴特尔法案》也就失去意义,美国政府对不追随其实行东西方禁运的国家也无从实行制裁。因此,美国从1953年开始连续几年与14个盟国进行了谈判,在很大程度上放松了对苏联的贸易管制。但是美国驻“巴统”代表坚持此缓和不适用于中国。1954年,巴统将限制输往苏东国家的战略物质和设备种类从266减至170种,但并未对输往中国的禁运清单做任何调整。英国对此提出批评,中华会社指出这样做只能有助于苏联向中国提供更多的机械和其它物质,显然有损英国的利益。朝鲜停战后,许多西方国家已经走到英国的前面。1953—1957年间,日本商人与中国贸易部门签订了一系列贸易协定,西德和法国对华贸易额也不断增加。1955年12月16日,英国《金融时报》报道瑞典和瑞士向中国出口发电厂设备,而英国政府仍然将此类设备列入对华禁运的货物清单之中。当时在西方国家,除美国外对华贸易限制最严厉的是英国。事实上,许多未获英国贸易部批准的对华贸易合同被法国、西德或者日本等竞争对手轻易拿得。另外,香港和马来西亚也要求英国放松对华出口限制。

从1954年起,英国抓住一切可利用的机会和美国商谈力促缓和和对华贸易管制。然而美国一直没有明确表态。1955年12月,英国外交大臣麦克米兰向美国国务卿杜勒斯提出,本年12月31日以前,如果美国不同意缓和和对华贸易禁运,英国将从1956年起单方面废除“中国差别”^①。与麦克米兰会晤后,杜勒斯告诉艾森豪威尔总统,不能指望英国在“中国差别”上有更多的妥协,“英国现在向我们展示了多边管制体系分崩离析的景象”。在英国的几乎是最后通牒的威胁下,美国政府表示同意在即将到来的美英首脑会谈中与英国协商“中国差别”问题。在美英首脑会谈(1956年1月31日—2月1日)后发表的艾森豪威尔—艾登公报宣布,两国政府将“根据变化的局势重申对中国的贸易管制。”

在国家安全委员会第269次会议上,杜勒斯表示,“要想避免多国贸易管制的彻底崩溃,美国就必须做出某种程度的让步”^②。1955年12月28日,国家安全委员会决定设立对外经济政策委员会,负责起草、制定对共产党国家贸易管制政策的具体方案。1956年1月26日,对外经济政策委员会提出报告称:“自由世界国家应该加强而不是缓和和对大陆中国

的管制”。如果为了维护多边主义而必须做出让步,可以从日本最近提出的“例外程序”物质清单中选择19种。作为交换条件,英国政府要保证提高对苏联贸易管制的标准,特别是应该恢复对铜线出口的管制。艾森豪威尔政府经过几个月的争论表决,最后于1956年4月决定,在“中国委员会”对华禁运物资中挑选出81种不太重要或一般重要的物资,巴统成员国可以作为“例外程序”向中国出口,美国政府不会提出反对。于是,英国开始采取积极步骤。1956年5月,英国宣布将更充分地利用禁运政策中的例外程序,“批准在适当条件下向中国出口未列入(禁止输往)苏联清单的货物”^③。

英国政府认为,由于西欧其它国家的禁运政策与英国不尽相同,他们仍然能够向中国出口英国禁运的货物,或者通过东欧国家向中国出口西欧的工业制品,特别是苏联和捷克斯洛伐克能够从西欧获得卡车和拖拉机,然后再向中国出口。因此,禁运并没有产生它应该具有的效力。1956年6月,英国政府向3家英国公司颁发了许可证,批准向中国出口60台(每家各20台)农用拖拉机价值近12万英镑的合同。美国表示反对,英国外交部和驻美使馆辩称拖拉机不属于战略物质之列。接着,英国政府又给马来亚和新加坡发放出口许可证,允许各殖民地向中国出口“合理数量”的天然橡胶。在此后几个月里,英国政府又继续发放了多项许可证,允许向中国出口钢铁、拖拉机、卡车和机床等。1957年3月,英中贸易委员会敦促英国政府完全取消对华禁运,或者至少将对华贸易限制放松到与对苏东国家相等的程度。如果美英双方无法达成协议,英国就将采取单独行动^[3]。1956年10月苏伊士危机爆发,美国不支持英国的干预行动,两国关系受到很大损害。尔后,英国力图修复英美关系,因此决定在对华贸易问题上采取下一步行动之前与美国达成谅解。所以在1957年3月,首相麦克米伦上任刚两个月便前往百慕大与艾森豪威尔会晤,双方会谈的问题之一就是对华贸易。美国方面认为,在匈牙利事件后应当加强对苏联集团和中国的贸易限制,尤其是“对任何会导致更多的战略物质流入中国的放松措施无法予以同意”^④。英方对美方的态度感到失望,但并不打算改变立场。1957年5月,在巴黎统筹委员会所属的中国委员会会议上,英国支持法国与美国对抗。结果这次会议未能做出任何决定。为避免拖延,英国代表团在会议结束时发表声明,宣布英国政府准备单方面放松对华贸易限制。1957年5月30日外交大臣劳埃德在下院宣布“我们将对中国采用与对苏

① Washington talks, China Trade Controls, January 19, 1956. M3426/7, FO371/121939.

② Memorandum of the 269th Meeting of the NSC, December 18, 1955, FRUS, 1955—1957, Vol. III, p. 209.

③ Vol. 469, House of Commons Debates. 16, Nov. 1956

④ No. 933, May 13, 1957. pp. 772—773 Department of State Bulletin
欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

联集团同样的清单”^[4]。同时,英国驻美使馆提交给美方一份篇幅很长的辩护书,告诫美国不要因此伤害英美关系以及西欧与美国的关系。辩护书指出,推迟解决或部分解决这个问题将不会使任何人感到满意。这只会成为产生摩擦的持续性根源,并进一步在英国和其它欧洲国家产生反美情绪。

美国在震惊之余终于认识到放松对华贸易限制乃大势所趋。1957年10月,美国主宰的巴统终于决定取消原先的对华特别限制。

三、分歧原因

在中国革命即将取得全面胜利之际,美国被迫调整其对华政策。它一度考虑对中共采取“利诱”,防止即将诞生的共产党中国成为苏联的附庸,在中苏之间制造分裂。然而,“利诱”很快就被“威逼”所取代,在经济领域中主要体现为对华贸易管制包括后来发展到对华全面禁运。

究其原因,主要有以下几点。

首先,置身于冷战的大背景,在冷战思维的主导下,在国内敌视中国的公众舆论影响下,美国的对华政策必然要符合其全球冷战战略。杜鲁门政府打算在亚洲扶持日本,使之取代中国成为美国在远东地区的主要盟友和战略基地,确认中共政权是天然的敌人,应尽可能遏制和削弱其影响。为此,美国政府在政治、军事等手段之外,积极寻求经济武器。他们认为“正是在对华经济关系领域中,美国具有对付中共政权的最有效的武器”^⑤。

第二,“失去中国”的情感因素和“院外援华集团”(The China Lobby)对中美贸易的强烈反对是一个不可低估的原因。所谓“院外援华集团”,是一股亲蒋反共的极右势力,它由一些国民党官僚和一群美国右翼政界的核心人物组成。早在20世纪40年代初期,蒋介石为争取美援派宋子文赴美活动,用重金收买了一些美国代理人,后来又有孔祥熙父亲和宋美龄在美的活动,拉拢收买了政界、军界、商界、新闻界和宗教界人士,从而逐渐形成了美国的“院外援华集团”或称“中国帮”。他们或奔走于美国政界,游说于议会走廊,或煽动于新闻媒体,影响甚至于某种程度上左右美国对华政策的制定与实施。后来竟然发动了一场追究“丢失中国责任”的运动,指责杜鲁门、艾奇逊、马歇尔等人没有采取更坚决有效的措施扶蒋反共。所以,“院外援华集团”对中美贸易的激烈抵制是美国政府实施对华贸易管制的的一个重要因素。

第三,美国驻华外交官对建立中美贸易的反对立场也是一个不可忽视的原因。美国驻华大使司徒雷登说:“对领事官员的虐待(尤其指沃德事件),对美国的动机和行为故意歪曲的持续的反美宣传,中共官方通过控制的新闻媒体在中国民众间煽动反西方情绪,这一切无法让我们建立互相友好合作的气

氛。”^[5]美国驻北平总领事柯乐博主张通过贸易制裁让中共尝尝远离西方世界的苦头。

第四,为了避免重要的战略物资经由中国转运到苏联和其他东欧国家,美国认为自己作为反共领袖必须对华实行贸易禁运或管制。

第五,朝鲜战争的爆发和志愿军入朝参战使得中美完全对立,导致美国对华贸易管制不可逆转。

第六,在朝鲜战争结束后,美国对华敌对情绪仍未消减,麦卡锡主义仍支配着美国政治。国会中虽然共和党享有微弱优势,但共和党内意见并不一致,一些共和党议员,如诺兰一直是最敌视中国政权的。尽管美国政府内部在对华贸易管制方面的确存在不同意见,但当时美国国内的政治气候对于放松对华禁运仍然非常不利。在这种情况下,对艾森豪威尔政府来说最保险的做法自然是维持现状。1954年到1955年的第一次台海危机使美国政府内在对华贸易管制问题上持强硬立场的阵容增强,这使得放松管制在短期内更不可能。

与美国一样,虽然英国也要“防止共产主义的扩张”,力图保持其亚洲殖民地的稳定。但英国与美国的做法却有所不同,它赞成“软”的一手。英国之所以主张宽松的对华贸易政策,主要有以下考虑。

首先,英国很少卷入中国内战,中英交恶相对不深。二战期间英国经济遭受重创,包括经济、军事在内的整个国家的综合国力,已大不如前。在中国内战期间,英国心有余而力不足,无法按照自己的好恶干涉国共之争,于是英国政府对国共双方基本采取“中立”态度,从而客观上避免了像美国那样积极扶蒋反共而深陷“中国事务的泥潭”。因此,英国政府处于相对超然的有利地位,从而在对华政策的调整方面享有较大的回旋空间,使其有可能以相对灵活、务实的态度对待新中国。

其次,英国一向奉行实用主义的外交传统。尽管中英存在意识形态的严重对立,但是英国并不囿于意识形态。英国政府考虑更多的还是切实的自身的国家利益。英国外交家帕默斯顿说过:没有永久的敌人,也没有永久的朋友,只有永久的利益。英国力图“把一只脚留在中国门内”,以便维护其在亚洲大陆的利益和威望,维护其在香港的利益。

第三,英国在华拥有巨大的商业利益。二战后,英国的经济濒于崩溃:近1/4的国民财富毁于战火,而且为了应付战时必要的进口以及向美国购买军火,英国变卖了42亿英镑的海外资产。二战结束时英国沦落为世界上最大的债务国。作为以对外贸易立国的国家,英国经济复苏的关键在于对外贸易。1947年1月20日,英国政府发表白皮书指出,若要恢复到战前的水平,英国必须使出口增加75%,而此

^⑤Acheson to the National Security Council, Feb 28, 1949, RG59, Records of Policy Planning Staff, Box 13, NARS.

时英国的许多传统市场已经丧失。亚洲是英国经营了近百年之久的最重要的国外市场之一,英国曾以承认东南亚一些国家的独立作为交换来维持那里的传统市场。可以毫不夸张地说,为了获得亚洲的贸易机会,哪怕只有一线希望,英国也决不放弃。而中国是亚洲规模最大、最具潜力的市场,英国在华的商业利益价值3亿英镑,无论什么理由都不足以让英国放弃中国市场。早在1946年6月,英国首相艾德礼宣称:“我国的对华政策是尽一切可能进行双边贸易。”^[6]

最后,在英国出现了以中华会社为代表的势力强大的商业团体,强烈呼吁扩大对华贸易。后来由中华会社等多家团体组织发起成立了英中贸易委员会,旨在沟通中英两国的贸易渠道,促使政府放宽对华管制。

四、结束语

大约在1949年初,英美几乎同时意识到中国革命胜利不可逆转,对中国形势的分析及其初步的政策考虑也大体一致。双方都认为新政权将面临经济困难从而需要与西方保持经济关系,中国也可能出现独立于莫斯科的倾向,或出现第二个铁托。为此应力保在华影响,运用楔子战略力促中苏分离。但区别在于英国的大方向是“软”的一手,即决定在“中国门内留一只脚”,只要中共对英国在华利益采取容忍政策,英国将保留所有经济武器而不付诸实施,也绝不撤出中国;同时要让中共意识到与西方友好合作的重要性,并将其诱上西方道路。上述方案是唯一选择。而美国则要等特“尘埃落定”,有“软”、“硬”两种选择,并且的确曾一度考虑“软”的

一手。然而,随着冷战的展开,中国完全向苏联“一边倒”的外交政策的出台以及《中苏友好同盟互助条约》的签订等,美国选择了“硬”的一手,并要求英国等西方盟国仿效。于是美英在对华贸易方面不可避免地产生分歧并损害两国关系。另一方面,美英毕竟是盟国而且具有传统的“英美特殊关系”,双方又不得不对此协调。从1949到1957年,美英之间在对华贸易管制方面的矛盾时而激化,时而缓和。在新中国成立前后以及朝鲜战争期间,英国的让步多一些,而朝鲜战争结束后,当英国发现自己的损失再也无法承受的时候,表现得非常强硬,单方面废除了“中国差别”,美国被迫做出较大妥协。

参考文献:

- [1] 郭又新. 盟友间的争执[J]. 东南亚研究, 2003(2): 70.
- [2] JAMES TUCK-HONG TANG. Britain's encounter with Revolutionary China, 1949—1954 [M]. St. Martin's Press, 1992: 163.
- [3] WENGUANG SHAO. China, Britain and Businessmen: Political and Commercial Relations 1949—1957 [M]., Hong Kong: 1991: 170—171.
- [4] ROBERT BOARDMAN. Britain and the People's Republic of China, 1949—1974 [M]. London: the Macmillan Press, 1976: 107.
- [5] SHUGUANG ZHANG. Economic Cold War, America's Embargo against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949—1963 [M]. Stanford: Stanford University Press, 2001: 25.
- [6] 李世安. 太平洋战争时期的中英关系 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1994: 249.

Anglo-American Trade Control over China: Differences and Coordination

SHI Jun-jie^{1,2}

(1. College of History and Culture, Sichuan University, Chengdu 610064 P. R. China; 2. Department of English Language and Culture, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031 P. R. China)

Abstract: Facing the forthcoming irreversible victory for the CCP, USA and Britain began to adjust their China policy. Despite the common goal to split Sino-Soviet relation by using the wedge strategy, Britain chose a soft hand while the USA preferred a tough hand and required Britain to follow suit based on their different national security strategy, national interest. As a result, differences in their trade policy toward China occurred inevitably and impaired Anglo-American relations. However, as allies with long-standing traditional “special relationship”, the two countries had to coordinate and reach agreement. Their differences and conflicts in trade control over China were complex and subtle, sometimes intensified and sometimes less acute from 1949 to 1957.

Key words: Anglo-American; trade control over China; differences; coordination; causes

(责任编辑 彭建国)