欧洲一体化初期的美国对欧政策初探

赵 丽

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

[摘要] 在欧洲一体化的初期,美国同时承担推动者、制衡者和超脱者三重角色。首先,美国从政治、经济、军事三个方面积极支持西欧各国推动一体化的进程;其次,美国以"制衡者"的身份平衡法、德、英三个主要国家在欧洲一体化发展中的作用;再次,美国并没有直接地介入欧洲一体化进程,而是始终坚持其超脱者的身份,从而保证了美国整体外交战略的主动性。美国这三重角色相互补充,有机统一,构成了欧洲一体化最初启动和持续发展的重要外部条件。

[关键词] 美国;欧洲一体化;制衡者

[中图分类号] D819 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2009)03-0001-06

关于二战后美国外交政策对欧洲一体化的作用,众多学者曾有过论述。总结起来,可以分为两类:一类是"传统主义"者,他们认为:美国的推动是二战后欧洲一体化兴起的主要动力,甚至有学者认为是战后欧洲一体化兴起的最为重要的力量。如美国学者霍根在《马歇尔计划》一书中,认为"舒曼计划"虽然不是美国主动牵头开始的,但舒曼计划在一定程度上受美国政策的鼓动,而且在其实施过程中得到了美国政府的大量援助。[1](P.378)文德在其书《艾森豪威尔与肯尼迪:美国与欧洲书》中认为,"大西洋两岸的智慧精英对欧洲联合起来具有决定性的作用,而两岸精英之间的分歧是处于次要地位的。"[2](P.xiv-xv)在大西洋两岸关系中虽然支持传统学派的人数众多,但仍有一部分人持"修正主义"的观点。他们认为:美国对欧洲一体化进程的作用甚微。其代表学者是艾兰在《西欧重建 1947-1951》认为,"欧洲一体化的进程实际上不是建立在美国观念的基础之上的,也不是受历史上传统的欧洲观念影响,而是基于对欧洲国家经济现状的考虑,西欧一体化进程是欧洲解决自身问题的方式,其目的不是要代替国家,而是为了拯救国家。从1945年到1958年美国对西欧的支持是微乎其微的,因为美国的政策具有太强的联邦主义倾向和以防御为目的。美国积极支持建立联邦化的欧洲和欧洲防御组织,但是美国的目标一个也没有实现。"[3](P.50)

对于战后美国对欧洲一体化的影响,笔者认为,战后美国通过三种方式支持欧洲一体化进程,即体现为三个特点:一是美国支持西欧各国向一体化方向发展;二是美国积极促使德法和解,并把两国纳入一体化进程;三是美国以欧洲"制衡者"的身份介入欧洲一体化进程。

一、美国支持西欧各国向一体化方向发展

战后初期,美国对欧洲政策最为重要的特点是全力支持西欧各国向一体化方向发展。这主要表现在政治、经济、军事三个方面。在经济层面上,面对

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

百废待兴的欧洲，美国通过马歇尔计划支持欧洲重建并走上一体化的道路。二战后期，美国对西欧的政策也经历了一个过渡、转变的过程。长期的孤立主义传统，再加上美国一心想维系与苏联的战时同盟关系，因此，在这种政策理念的支配下，美国只是通过联合国善后救济署提供资金对西欧的恢复提供有限的贷款和救济资助。美国政府认为通过这些措施以及多边自由贸易和货币体系的运营，欧洲能够获得稳定和发展。但是直到 1947年初，虽然美国为各种欧洲援助计划提供了 90多亿美元，但是西欧的工业和农业一直低于战前水平，特别是 1946至 1947年的严寒更是雪上加霜。布雷顿森林多边货币体系无法启动，建立国际贸易组织的谈判更是前途未卜。与此同时，由于苏联独占东欧，东西方之间的联盟关系不但无法维系，而且日益恶化。因此，随着欧洲重建工作的展开以及国内外压力使美国政府的设想趋于实际。

1947年 3月在莫斯科召开的四国外长会议上，马歇尔提出了提高德国工业生产的建议，使德国复兴的政策逐渐形成。随即，把德国问题和欧洲复兴联系起来，将一体化视为促进欧洲长期稳定的最佳途径的方案开始在美国政府内酝酿。具体来说，马歇尔计划的政策基础来源于三个方面：首先是 1947年以凯南为负责人的美国国务院政策规划研究室开始着手调查欧洲问题并为美国政府提供援助计划。在汲取别人成果的基础上，以凯南为首的研究室制定规划，这主要体现在 5月份的一系列报告中。凯南在 5月 6日的国家军事学院的报告中提出：对经济复兴的任何计划都必须实现经济合作的最大化和欧洲国家之间的经济互动。他认为必须制定一个相对公平和具有广泛战略远见的计划。 5月 9日，他在海军学院的演讲中指出，美国对外援助所提供的美元和其他物资如“沙子落入沙漠”。[4](P.35)他认为这种援助仅仅是缓和，因此凯南提议要实现欧洲复兴而不仅仅是减轻负担。

其次是 1947年 3月成立了以副国务卿艾奇逊为首的国务院 —陆军部 —海军部协调委员会，旨在研究是否有必要对一些欧洲国家提供进一步援助。该委员会强调：美国对欧洲援助的整体性和协调性，经济合作应该特别关注被占领的地区——德国和日本。同时，应增加欧洲煤炭产量，以恢复欧洲的经济。报告的一个中心思想就是积极支持将欧洲经济一体化作为稳定战略的主要基础，德国的经济计划也应该与经济一体化的一般目标相协调。

同时，负责经济事务的副国务卿克莱顿对马歇尔计划的起草也产生了重大影响。为防止欧洲的经济、社会和政治混乱、遏制共产主义、实现美国的多边主义目标和预防欧洲对外贸易体系的崩溃，美国须向欧洲提供经济援助；鼓励某种经济同盟。在一系列政策准备的基础上，1947年 6月 5日马歇尔在哈佛公布了他的欧洲复兴计划。美国政府实施马歇尔计划旨在实现两个目标。直接目标是通过减少欧洲对美国的商品进口，促进欧洲内部贸易，解决美元赤字，长远目标是希望欧洲建立统一、繁荣的单一大市场，为美国主导的多边自由贸易国际经济体系的正常运行创造条件。[5](P.20)

而作为外力，美国不会直接干预欧洲一体化进程（这也是美国对欧政策的基础）。因此，西欧各国特别是英法两国的反映对欧洲一体化来说至关重要。但从西欧各国的反映来看，它们的主要目的是为了获得援助贷款，并不准备在欧洲一体化的路上走的太远。特别是英国希望美国能在联合复兴计划的框架之外给其提供特殊财政支持。但美国政府否定了这种想法，其依据是马歇尔计划是把一个欧洲作为整体的方案，不能把英国从欧洲分离单独对待。因为脱离总的欧洲援助方案而给英国特殊援助将违反不搞零敲碎打的原则，而且国会也不可能批准。

相反，法国对马歇尔计划的表现却积极的多。为了迎合美国的欧洲一体化思想，法国积极主张建立关税同盟，法国政府认为一个关税同盟将保证美国国会支持马歇尔计划，增加欧洲的生产水平，从而使西欧建立自给自足的基础。但和英法两国对马歇尔计划的态度比较，美国比西欧各国更支持欧洲一体化。欧洲经济委员会在向美国提交经济复兴报告时，由于英国及其他一些国家不愿意使自己的国家利益服从于整个西欧的经济需要，只是将各国的要

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

求未加协调的综合起来，而没有一体化内容，德国的英美双占区的经济与欧洲经济有机结合的问题也没有考虑。该复兴报告书使美国人大为失望，也引起了美国政府内部不同策略思想的分歧。

与欧洲官员接触比较频繁的克莱顿建议国务院抛弃由欧洲人牵头的既定政策，由美国亲自出马，把他们所希望的政策作为援欧的“先决条件”。但国务院主张谨慎行事，强调使美国最低限度地直接介入欧洲国家经济政策的重要性。经过多次讨论，美国最终形成了明确的援欧要点：欧洲国家首先必须制定生产指标，通过它逐步减少对外援的需求，建立经济自立的基础，从而为长期的现代化建设和诸如关税同盟或清偿同盟的计划廓清道路。在此过程中，需要建立某个连续性的欧洲组织。同时，美国还要求把德国经济纳入欧洲一体化的过程中。1947年9月22日，在接受了美国“要点”中的某些内容后，欧洲经济合作委员会向美国提交了欧洲复兴总报告。1948年4月2日，马歇尔计划以“经济合作法案”的形式为美国国会批准，美国政府专门设立经济合作署负责马歇尔计划的实施。与此同时，欧洲受援国签署了《欧洲经济合作公约》。

从历史作用来看，马歇尔计划对欧洲联合的意义是巨大的。首先，它表明美国将会继续介入战后的欧洲事务，这和一战后美国对欧洲的态度形成了鲜明对比。从经济上看，马歇尔计划虽然没“拯救”欧洲，但是却使欧洲走上了复兴之路。解决了困扰欧洲的美元赤字并实现了欧洲国家间货币的自由兑换。[5](P.21)其次，从技术层面上看，由于常设经济机构的建立，各国官员必须经常在一起讨论问题，制定方案。这样，既加强了彼此之间的联系，又增进了对各自情况的了解，从而一改过去那种在经济领域中互相封闭、猜疑的局面。[6](P.69)马歇尔计划是美国初期推动欧洲一体化的最完善的一步，也为美国继续推动欧洲一体化提供了最初的经验。西欧各国对欧洲一体化的态度，哪些国家应纳入一体化范围内，如何有效的推动一体化的进程，这些问题在美国决策者中开始有了初步的认识。[7](P.188)

美国对欧洲一体化的支持在军事上主要表现在建立北大西洋公约组织。随着马歇尔计划的逐步实施，冷战局势日益明朗，军事援助也提上了日程。美国对欧洲进行军事援助的条件是欧洲人在防务上首先做出合作的努力。于是，在英法两国牵头下，1948年3月17日英、法、比、荷、卢五国签署了有效期为50年的《布鲁塞尔条约》。条约决定建立一个当欧洲出现武装入侵时各国自动互相援助的体系。

美国在经济上推行“马歇尔计划”的同时，又打破美国多年的外交传统，自己加入北约，形成以美国为首的西方军事集团。如果说开始时美国对欧洲的援助还是犹豫不决、比较谨慎的话，北大西洋公约组织的出现，使美国深深地卷入了欧洲事物，坚定了支持欧洲一体化的政策。

从政治层面上看，欧洲一体化的发展是美国和西欧高层政治家之间“智慧”的结晶，是两者高层互动的结果。欧洲方面的莫内、斯巴克、贝恩和美国方面的麦克洛伊、杜勒斯不仅建立良好的互动，还建立了很好的私人关系。特别指出莫内对欧洲一体化的发展做出了历史性的贡献，不愧被誉为“欧洲一体化之父”。实际上，直到1948年春天，莫内才在美国的影响下，真正成为一体化的推动者。

美国对欧洲一体化的政策支持，有其长远的政策着眼点。首先，推广美国的价值观，建立欧洲合众国，这是美国支持欧洲一体化最基本、最长远的动机之一。美国自建国之日起，就认为自己的国家肩负着“普世主义”拯救世界的责任感。因为它认为向全世界推广其无比优越的价值模式是“义不容辞”的责任。美国的价值观包括：联邦主义、民主制度和开放的市场经济，他们认为这些都是世界其他地区所应该仿效的。二战后，美国通过马歇尔计划，建立北大西洋公约组织等措施，使西欧国家得到重建。他们认为这为推广美国的价值观提供了一个千载难逢的机会。其次，美国希望西欧国家自助自立，共同发展，尽快减轻战后美国的负担。马歇尔计划实施的条件之一，要求欧洲制定一个四年的经济复兴计划，希望西欧国家能逐步减轻美国的经济负担。美国更深层次的考虑是希望欧洲各国能联合成一个整体，从而加强和巩固欧洲乃至世界资本主义体系，抵

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

制苏联社会主义的渗透。

二、促使德法和解纳入一体化进程

美国支持欧洲一体化的第二个方式是促进德法关系正常化。二战后，美国政府对德国的基本立场是：坚持欧洲一体化是解决德国问题唯一的正确方式，认为西欧国家在这一进程中应发挥自主性。把德国纳入欧洲一体化进程中，最具影响力的事件就是“舒曼计划”的提出。

经历了1948年的柏林危机和1949年德意志共和国的建立，德国问题的紧迫性提上了议程。美国催促西欧加速一体化和加快复兴西德，1950年4月美国副国务卿艾奇逊通知法国政府，美、英、法三国将于5月10日在伦敦举行会议，讨论德国问题，要求法国政府明确将它对德国问题的态度纳入欧洲的立场。在英美德压力下，西德完全恢复国家主权的趋势已经难以逆转。同时由于柏林危机造成的东西方关系的急剧紧张，也使法国政府面临着与德国和解的巨大压力。

因此，1950年5月，法国最终提出了“舒曼计划”。1950年5月9日的一次例行记者招待会上，法国外交部长舒曼宣读了一份引起真正具有爆炸性的文件：法国政府建议把法德两国全部的煤钢生产置于一个共同的高级机构管理之下，将其纳入一个其他欧洲国家都可以加入的组织之中。

舒曼计划使欧洲联合走向正轨，从低级的政府间合作，进入了超国家之间的合作。虽然这一进程也符合美国对欧洲一体化的总体策略，但美国政府担心舒曼计划具有卡特尔性质，怀疑法国有控制鲁尔煤钢工业的企图。因此，美国政府虽然在公开场合表现出积极的态度，但是从总体上来说，美国对舒曼计划保持了比较灵活的外交策略。一方面使美国不介入欧洲的一体化进程，避免引起欧洲的反美情绪；另一方面保证了美国对舒曼计划实施必要的影响力，从而使舒曼计划的运行符合美国的利益。

美国外交政策对舒曼计划的影响力主要表现在两个方面。第一，在谈判的关键时刻支持法国，对违背舒曼计划的国家施加压力，特别是向德国施加压力。按照国务院的指示，美国驻法大使布鲁斯和驻德高级专员麦克洛伊同巴黎谈判会议保持密切联系，与法国和联邦德国政府官员、工业巨头、工会领袖频繁接触。德国在谈判中使用拖延战术，试图收回鲁尔，并希望放宽德国钢铁产量的最高限价，致使这个问题成为法、德之间达成协议的障碍。[8]（P.103）法国不得不请美国出面斡旋。根据国务院的批示精神，麦克洛伊与阿登纳终于达成协议。美国明确表示，支持法国的立场，反对德国脱离舒曼计划的轨道。第二，对于外在的力量特别是英国的阻碍谈判进程的举动，美国予以制止。美国对抑止英国对舒曼计划谈判的消极态度、牵制英国最终没有提出“反建议”做出了积极的努力。

事实上，如曾任荷兰外交大臣的范·德·博伊格尔所说，舒曼计划与当时的美国对欧政策有四点是相吻合的，这就是：“在欧洲建立一个大规模的单一市场；吸收新主权国家联邦德国进入正在走向统一的欧洲；取得法德间的和解和倡导欧洲统一的联邦原则。”这也是美国支持舒曼计划和欧洲煤钢共同体的重要基础。[9]（P.246）

三、以欧洲“制衡者”的身份介入一体化进程

美国支持欧洲一体化的第三个方式即以欧洲“制衡者”的身份介入一体化进程，为其提供了全面的安全保障。美国的“制衡”身份主要表现在三个平衡上：遏制苏联，实现苏联和西欧之间的平衡；实现德国和法国之间的平衡；实现英国和法国之间的平衡。在这种制衡关系的基础上，美国在政治、经济、安全等各方面通过建立的国际组织为西欧提供制度性霸权，而这种“保护性霸权”是当时的西欧各国所依赖的。

二战后，苏联的实力急剧增长，通过控制东欧地区与西欧形成“对峙”的局面。而战后的西欧，无论是战胜国还是战败国都无法和苏联相抗衡，使西欧

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

出现了一定程度的“权力真空”。美国从其全球战略和维护资本主义阵营出发，遏制苏联成为当时美国最为重要和根本的安全利益。随着战后，冷战局势的明朗，美国政府逐步坚定和平的欧洲将有助于遏制苏联，从而有助于美国的国家安全利益。

遏制苏联是马歇尔计划出台最为重要的背景，而北约的建立就更加明确的指向苏联和东欧共产主义威胁的。支持欧洲一体化始于杜鲁门政府，但是继而更为积极的则是艾森豪威尔政府。他认为一体化可以做更多的事情，不仅仅是简单地遏制苏联，一旦西欧形成一个坚固的力量整体，将最终把苏联的卫星国吸引过来，那样，对和平的威胁将会消失。在美国看来，西欧统一不仅直接有助于对苏联的遏制，而且是促使东西欧逐步消除意识形态对立并最终在民主和自由市场的基础上实现统一的第一步。[10](P6)因此，在这一进程中，美国不仅对苏联进行“遏制”，而且希望为欧洲和平提供一个基本的框架。

实现法德之间的平衡主要表现在一方面把德国纳入欧洲一体化进程，另一方面在大西洋框架内对德国进行遏制。美国汲取了一战后英法处理德国问题的教训，积极调整和确定对德国的政策。战后美国对德国政策的目标是：坚持西德重建家园，并恢复西德在欧洲事务中的平等地位，遏制西德的军国主义和民族复仇情绪。为了实现这个目的，在美国政府看来，推动西德积极参与一体化建设是其最佳选择。作为将德国纳入西欧的第一步，杜鲁门政府在1947年决定重建德国西占区，在马歇尔计划的推动下，支持1948年在西德进行货币改革，稳定财政，建立国会。恢复西德的政治、经济秩序。

美国对西欧政策的前提就是发挥西欧国家的自主性。由于美英的特殊关系，美国把领导西欧重建的任务寄希望于英国，而受传统外交思想（光荣孤立）和战后“三环外交”的影响，英国拒绝在欧洲一体化进程中“一马当先”，杜鲁门政府把法国推向了历史的前台。法国希望美国采取某种巧妙的方式解决德国问题，但是美国坚持发挥法国的自主性，力主法国在战后的欧洲一体化进程中发挥主导作用。主要是法国要依赖美国援助，实现战后重建。正是在这样压力下，舒曼计划提出，法国在欧洲一体化的历史进程中迈出关键性的一步。法国开始在欧洲一体化进程中发挥了领导作用，这本身也平衡了德国在欧洲实力的增长。

美国主要在大西洋联盟框架下（北大西洋公约组织）实现对德国的制约。由于朝鲜战争爆发对美国造成了巨大的负担，同时又加剧了冷战，这使得美国对欧洲的援助更加关注军事方面。1950年9月，美国国务卿迪安·艾奇逊在纽约举行的北大西洋公约组织的理事会上提出要西德对西欧做出军事贡献。他建议包括西德在内的欧洲国家能在北约框架下，组成欧洲防务部队。但这遭到了法国的强烈反对，法国政府迅速提出了建立防务联盟的反建议。但是经过两年的谈判，法国最终放弃了这个方案，武装德国的问题于1955年5月5日联邦德国加入北约而告终。在北约内一方面德国军事的计划和部署在美国的监督和领导之下，另一方面对于巩固资本主义阵营，抵制了苏联“中立”德国的企图。当然，大西洋联盟和欧洲一体化并不是两个进程，它们紧密相连，是一个进程的两个方面。美国在促进欧洲一体化进程的同时，把德国限制在北约内，让它进入符合美国全球利益的轨道。美国通过巧妙的外交斡旋建立了两国间的平衡，实现了德法和解，并使两国走上了复兴之路。

英法之间的平衡主要表现在联邦和邦联之争上。舒曼计划标志着法国担负起领导西欧一体化的重任，而英国却一直游离于欧洲一体化的进程之外，坚持政府间联合的道路。而此时的美国不但支持欧洲一体化进程，也支持政府间联合。这是因为，美国政府认为从长远看，英国不参加欧洲一体化对美国和欧洲更加有利。因为，当将来东欧国家脱离苏联的庇护独立自主时，它们宁愿加入一个没有英国的欧洲大陆的一体化体系。因此，在对西欧的政策上，美国支持欧洲一体化，这是因为一体化可以整合资源，减轻美国的压力，使得欧洲的经济早日恢复。支持政府间联盟，这是因为政府间联盟虽然凝聚力比较弱，但是覆盖面广，能够把更多的欧洲国家团结起

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

来。美国在欧洲问题上，坚持“双向选择”，这本身也维护了英法两国之间在欧洲大陆上的平衡，使得英法在欧洲问题上不能团结一致，而是依靠援引大陆外的力量来解决欧洲大陆的问题。这种影响力直到现在还发挥着作用。

从战后初期美国对欧洲一体化的政策来看，其政治、政策上的重要性、意义及影响比经济重要。当然，从美国政策制定的过程来看，也是有一定的原因的。美国对外政策基本由国务院制定的，它代表的是整体利益，而各经济部门，如财政、农业部门很自然的是注重局部利益，较少从宏观上注重各部门的协调发展，但是作为总统，却要从国家利益的高度来审视度势。冷战的严峻形势，国家安全顾问的建议对总统都产生了深刻的影响，从而更多的从政治角度来考虑和制定国家的政策。从战后到欧洲共同体的建立，美国政府一直以牺牲一部分经济利益的代价来支持欧洲一体化建设，树立了其在欧洲一体化进程中的领导地位。但随着欧洲势力的上升和美国影响的下降，美国也越来越关注自身的经济利益。

战后，美国积极支持一体化的历史进程，构成了对欧洲政策的逻辑起点和核心。美国支持欧洲一体化是出于其全球战略和国家利益的需要，但与此同时客观上也有力地推动了一体化的发展。

1945年到 1950年，这一时期主要是美国对欧洲一体化政策酝酿、制定并扩展到经济、政治、军事安全各领域，逐步走向成熟的过程。这一时期，美国对欧洲一体化的支持，呈现连续性、广泛性、无条件性的特点。从马歇尔计划到欧共体的建立，美国都是积极主动的支持任何一项有利于一体化的政策，并且从政治、经济、军事安全等方面推进。在具体问题上，美国支持欧洲一体化是有条件的，但是总的来说，无条件是这一时期主要的指导原则。

战后，美国对欧洲一体化的支持，一方面的确是欧洲一体化付诸实践的重要推动力量。另一方面，美国巩固了其在资本主义世界的统治地位。欧洲一体化在二战后的迅速整合，苏联解体足以证明了，战后美国对欧政策实现了“双赢”。

[参考文献]

[1] Michael Hogan. The Marshall plan America Britain and the Reconstruction of Western Europe 1947 — 1952 [M]. London: Cambridge University Press, 1987.

[2] Pascaline Wind. Eisenhower Kennedy and the United States of Europe [M]. London: Macmillan, 1993.

[3] Milward. The Reconstruction of Western European 1945—1951 [M]. California: Berkeley University of California Press, 1984.

[4] Michael Hogan. The Marshall Plan America Britain and the Reconstruction of Western Europe 1947 — 1952 [M]. London: Cambridge University Press, 1987.

[5] Desmond Dinan. Europe recast: A history of European Union [M]. Boulder: Lynne Riffer Publishers, 2004.

[6] 陈六生，严双伍. 美国与欧洲一体化（1942—1957）[J]. 武汉大学学报（人文社会科学版），2003(1).

[7] 严双伍. 第二次世界大战与战后欧洲一体化起源研究 [M]. 武汉：武汉大学出版社，2004.

[8] 徐煜. 美国与欧洲煤钢共同体的建立 [J]. 湖北师范学院学报（哲学社会科学版），2004(4).

[9] Beugel V. D. From Marshall Aid to Atlantic partnership [M]. Arthe Wwll: Arthe Well Press, 1968.

[10] 赵怀普. 美国缘何支持欧洲一体化 [J]. 世界历史，1999(2).

（责任编辑　双木）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net