

马歇尔计划成因新探^{*}

王新谦

(河南大学 国际问题研究所,河南 开封 475001)

[关键词] 马歇尔计划;冷战;威廉·克莱顿;集体智慧

[摘要] 马歇尔计划是集体智慧的结晶。在马歇尔哈佛演讲之前,美国部际协调委员会专门委员会的成立及其研究报告、副国务卿威廉·克莱顿的欧洲之行和他回国后提交的著名的《5月备忘录》,以及1947年5月国务院各司负责人的《5·28会谈纪要》等,既是马歇尔哈佛演讲的促动因素,又构成了马歇尔计划的重要内容。然而,长期以来,这些人士和机构的功绩却被马歇尔计划史研究者有意无意地忽视了。

[中图分类号] K712.54 [文献标识码] A [文章编号] 0583-0214(2009)05-0101-05

A New Probe into the Formulation of the Marshall Plan

WANG Xin-qian

(Institute of International Issues, Henan University, Kaifeng 475001, Henan, China)

Key words: the Marshall Plan; Cold War; William Clayton; collective emanation

Abstract: The Marshall Plan is a collective emanation. Before Marshall's Harvard Speech, the formation and the research report of the Special Ad Hoc Committee of SWNCC, Under Secretary of State William Clayton's journey to Europe and his famous "Memo of May" after he returned from Europe, as well as the "Summary of Discussion on May 28" among Heads of Offices in the Department of State are not only the promoting elements of Marshall's Harvard Speech, but also the main parts of the Marshall Plan. However, such a contribution of these people and organizations has long been ignored by the Marshall Plan history researchers intentionally or unintentionally.

长期以来,在国内外学界,只要一提到美国冷战支柱之一的马歇尔计划,人们就会自然而然地想起以凯南为首的国务院政策设计委员会、艾奇逊克利夫兰演说、马歇尔国务卿和他的哈佛演讲,而美国部际协调委员会专门委员会及其报告、美国国务院负责经济事务的副国务卿威廉·克莱顿的欧洲之行和他回国后提交的著名的《5月备忘录》,以及1947年5月国务院各司负责人的《5·28会谈纪要》却很少有人提及,这不能不说是一种缺失。在国外的研究成果中,哈佛大学著名历史学教授查尔斯·梅尔在与美国著名学者斯坦利·霍夫曼合编的《回顾马歇尔计划》一书中曾撰文指出:“所有的回忆录和文件表明:大规模不间断援助西欧的念头并不是一下子从某一位决策者的脑子里蹦出来的,这一阿芙洛狄特是集体智慧的结晶。”梅尔教授的结论是公道的,也是有根据的。本文旨在对马歇尔计划形成过程中一些机构和人士长期被埋没的功绩进行补遗,认为马歇尔计划的构想和最终出台凝聚了美国智库精英的大量心血和汗水,是诸多决策机构

和人士集体智慧的结晶。

一 美国部际协调委员会专门委员会及其研究报告

1947年春天,还在美国国务院忙着为杜鲁门起草国会山演讲稿(即后来的杜鲁门主义)的时候,杜鲁门政府中的鹰派人物,如副国务卿迪安·艾奇逊、海军部长詹姆斯·福里斯特(后任国防部长)、陆军部长罗伯特·帕特森等人就从冷战全局的高度敏锐地意识到,“一个受华盛顿密切监视的、统一的援助(欧洲)计划将能获得和平与繁荣,即可以恢复经济,稳定政治,削弱共产党,有助于世界多边贸易以

* 本文系华东师大冷战史研究中心教育部重大课题攻关项目“冷战时期美国重大外交政策研究”(项目批准号:06JZD0013)阶段性成果。
斯坦利·霍夫曼、查尔斯·梅尔:《回顾马歇尔计划》(Stanley Hoffmann & Charles Maier, *The Marshall Plan: A Retrospective*),博尔德:维斯特维欧出版社1984年版,第xi页。

及美国的经济繁荣与安全”。而援助希腊、土耳其“只不过是维持欧洲稳定诸因素中的一个组成部分”。1947年3月5日,在与帕特森和福里斯特尔开过两次碰头会后,艾奇逊在致帕特森的电文中这样写道:“在我们讨论希、土问题的过程中,我们还注意到,这一问题只不过是英国力量变化和其他与此间接有关的环境所造成的更大问题的一部分。我认为同样重要和紧迫的是,我们那些十分能干的官员应同时对世界各地同样需要我们提供财政、技术和军事援助的形势进行研究。我已提请由助理国务卿约翰·希尔德林担任国务院—陆军部—海军部协调委员会(以下简称SWNCC)主席,以便把该委员会的精力集中在这一重要问题,并在与财政部磋商之后,对这一问题进行彻底研究,尽快将研究报告呈送我或马歇尔国务卿。协调委员会同意成立一个专门委员会。”

1947年3月11日,SWNCC第55次会议迅速任命了一个由三部各抽调一名得力官员组成的三人专门委员会。该专门委员会的主要任务是:在三个星期之内就未来几个月“外国政府可能向美国提出的经济、财政、技术或军事援助请求进行研究,进而提出报告”。

3月17日,走马上任的希尔德林对该专门委员会的具体工作任务做了详细交代。他要求专门委员会就美国军援、经援、国际组织可能发挥的作用以及有关国家的内部形势收集详细资料,加以分析和汇总,而后提出书面报告。研究报告中应考虑和涉及的具体问题包括:(1)在未来几个月内,哪些国家是美国认为有必要提供财政、技术和军事援助的对象?(2)在美国向各国提供援助时,对美国国家安全和国家利益的相关考虑是什么?(3)援助的性质是什么?在可以预见的未来,这种援助对美国资源意味着什么?(4)为了确保最大化地实现美国提供援助的目标,对相关受援国应做出什么安排?(5)如果美国拒绝提供援助,或者无法实现援助方案,对相关各国和美国总的外交政策及安全利益的影响是什么?

SWNCC专门委员会下设四个特别调查小组,调查的范围包括十几个美国人认为“处于危机中”的欧洲国家。其具体调查内容包括:(1)欧洲国家的粮食、燃料、原料、外汇与黄金储备;(2)欧洲国家国内紧张局势和经济状况可能引发的

政治后果;(3)预测和评估美国在1947~1949年的国际收支以及美国与这些国家之间的收支平衡情况;(4)美国与联合国可能提供的资金,以及出口国可能向世界市场提供的粮食、氮肥、煤以及工业和运输设备;(5)美国国内的制约因素,等等。

1947年4月21日,SWNCC专门委员会拿出了初步研究报告。报告共分三大部分。第一部分是序言,主要阐述了美国扩大对外援助的政策、原则、宗旨、援助与美国国家安全和利益之间的关系。第二部分是总经济方案,主要论述了战争对世界经济造成的破坏和当前世界,尤其是欧洲面临的严峻经济困难,分述了欧洲紧缺物资——食品、煤、氮肥、钢、资本设备的状况;美国出口这些资源所需要的立法程序;海运与出口的关系;欧洲主要国家经济的相互依赖和减轻美国压力的办法等。第三部分是陈述部分。该部分主要说明了美国援助的范围和方式,不仅再次提到了对外援助与美国国家安全和国家利益之间的关系,而且对共产主义进行了大肆攻击。

1947年10月3日,一份题为《SWNCC 360/3号》文件正式递交国务院—陆军部—海军部协调委员会,标志着SWNCC专门委员会的使命已完成。

二 克莱顿与《5月备忘录》

在诸多对马歇尔计划做出重要贡献的人物中,不能不提到威廉·克莱顿。1944年12月至1946年8月,商人出身的克莱顿出任美国国务院助理国务卿。1946年9月到1948年,克莱顿担任国务院负责经济事务的副国务卿。克莱顿不仅是战后美国政治决策层的重要智囊,而且是战后初期美国经济政策的主要设计者,是决策层

托马斯·帕特森:《美苏对抗:战后重建与冷战起源》(Thomas Paterson, *Soviet American Encounter: Postwar Reconstruction and the Origins of the Cold War*),巴尔的摩:约翰·霍布金斯出版社1973年版,第207页。

赫伯特·费斯:《从信任到恐惧》(Herbert Feis, *From Trust to Terror*),纽约:W. W. 诺顿1970年版,第237页。

美国国务院编:《美国外交文件集》(U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States*)1947年第3卷,华盛顿:美国政府印刷局1972年版,第197~198、198、199、219页。

为数不多的经济专家。

事实上,克莱顿早就开始以战略家和商人政治家的眼光关注战后欧洲的局势。早在1947年初,他就要求其高级助手和国务院下辖各部门负责人就欧洲日益恶化的形势每周与他碰一次头,要求他们不仅要评估欧洲的需要,而且还要研究美国如何才能满足各国的需要。据时任克莱顿高级助手的诺曼·内斯后来回忆,实际上,“这一努力早在1946年12月就已开始,至少不晚于1947年2月”。1947年3月5日,即杜鲁门主义问世前一周,也是在凯南进入政策设计委员会之前,克莱顿就提出过一份备忘录。在该备忘录中,克莱顿建议美国立即行动起来,担负起领导世界的责任,填补西欧的权力真空。

1947年4月10日,联合国贸易与就业国际会议筹备委员会第二次会议在日内瓦举行。美国政府为此派出了阵容强大的代表团,由克莱顿亲自担任团长。克莱顿在欧洲呆了6周。在此期间,他对欧洲的形势进行了实地考察,并就每况愈下的西欧经济形势频繁与欧洲各国政府领导人交换意见。这次欧洲之行使克莱顿对欧洲的形势有了更深刻的了解,获得了大量一手资料。面对欧洲的混乱局面,他得出的结论是:零敲碎打的紧急援助已经无济于事,给钱和贷款固然重要,但关键是,美国的援欧政策需要调整。5月19日,克莱顿返回华盛顿。回国后,克莱顿满脑子想的都是欧洲可怕的情景。于是,他将回国途中在飞机上写的4页长的备忘录加以整理,于5月27日将该备忘录交给副国务卿艾奇逊,由艾奇逊转交马歇尔,这就是那份著名的《5月备忘录》。其主要内容如下:

第一,克莱顿承认,美国对二战给欧洲造成破坏的评估有误。他说:“显然,我们低估了战争对欧洲经济造成的破坏。我们只了解有形破坏,但却没有完全考虑经济生产混乱所造成的影响——工业国有化、过激的土地改革、长期商业联系的中断,私有企业的消失以及资本流失,等等。”

第二,他重点谈到了欧洲严峻的经济形势以及由此可能造成的严重政治后果。他不无担忧地说:“欧洲形势在不断恶化。政治态势反映了经济形势。一个接一个政治危机说明:欧洲存在着严重的经济困难。数以百万计的城市居民在慢慢挨饿。”“如果美国不尽快大量提供援助,

经济、社会和政治崩溃将压垮欧洲。这一局面除了对世界未来和平与安全具有可怕的含义外,它对我国国内经济的直接影响也将是灾难性的:我国过剩产品将失去市场,失业、经济萧条以及由于欧洲欠美国大量战债而造成美国预算严重不平衡也会接踵而至。”美国必须保证“这些问题断不能发生”。

第三,当务之急。面对西欧近乎绝望的经济形势,克莱顿认为,要想让农民再次正常向城市提供食品,恢复欧洲近代劳动分工体系,欧洲必须将农业生产恢复到正常水平,生产更多的消费品,借以恢复欧洲各国人民对本国货币的信心。煤的供应同样重要。欧洲要想重新实现煤炭自给自足,美国必须接管德国鲁尔地区煤的生产,充分发挥德国的资源优势。同时,为了将生产出来的粮食和挖出来的煤及时运到急需的地方,欧洲还必须具备自己的运输能力。他建议美国将战后过剩船只出售给法国、意大利和其他欧洲海商国家,至少将它们的商船恢复到战前水平。

第四,美国有援助欧洲的能力。他说:“我们的资源和生产能力足以(向欧洲)提供其所需的所有帮助。问题是我们要组织好我们的财政政策 and 国内消费,这样就能从我们庞大的生产中拿出足够的过剩必需品,通过税收而不是增加债务,征购这些过剩产品。”

第五,挽救之道。面对战后美国国内孤立主义的重新抬头和国内政治可能造成的阻力,克莱顿认为,欧洲问题的解决之道在于必须告诉美国人民真相,让他们对政府充满信心。同时,欧洲人必须提出一个稳妥可行的计划。美国的援助行动必须基于欧洲主要国家制定一个欧洲复兴计划。该计划应基于类似比—荷—卢关税同盟这样一种欧洲经济联合体。如果欧洲经济继续像现在这样分裂成许多小“防水碎片”,那么,欧洲就不可能从战争中复兴,就不能重新实现自立。

最后,他呼吁美国人民继承美国的“光荣”传

格雷戈里·福斯代尔:《我们的最佳时光:威廉·克莱顿、马歇尔计划和民主的胜利》(Gregory Fossedal, *Our Finest Hour: Will Clayton, the Marshall Plan, and the Triumph of Democracy*),斯坦福:胡佛研究所出版社1993年版,第203、10页。

《美国外交文件集》1947年第3卷,第230、230~231、232页。

统,发扬一点“献身”精神。

克莱顿在《5月备忘录》中特别提到了两点,值得引起我们的注意。第一,他认为,欧洲的饥饿和混乱之苦“与俄国人无关”。第二,为了吸取以前援助失败的教训,“美国必须避免进入另一个联合国善后救济总署。这次美国必须操纵局势”。

三 《5·28会谈纪要》

1947年5月28日,就在克莱顿的《5月备忘录》由艾奇逊转交马歇尔的第二天,马歇尔便召集国务院主要官员开会。与会者有艾奇逊、克莱顿、凯南、本杰明·科恩(国务院顾问)、查尔斯·波伦(国务院顾问)和国务院各司负责人。这次会议的讨论内容由会议执行秘书沃德·艾伦整理成会谈纪要,即《5·28会谈纪要》,其主要内容如下:

首先,克莱顿谈了他对欧洲的观察,谈了欧洲危机与美国经济之间的关系。接着,会议着重讨论了援助计划应包含的地区范围,即应否包括苏联和东欧国家。克莱顿认为,东欧离不开西欧。虽然来自东欧的煤和粮食对西欧很重要,但东欧的这些产品除了向西欧出口,别无他途,因为东欧要从西欧获取紧缺的外汇,借以购买工业必需品。因此,援助计划必然对东欧产生一种诱惑力,而这种吸引力是苏联无法抗拒的,因为除了用武力对东欧进行绝对和决定性的控制之外,苏联给不了东欧紧缺的外汇。因此,即使没有东欧国家参加,欧洲经济联合也是可行的。然而,与会者还是一致达成了共识,即:“该计划在起草时应带有条件。如果东欧国家愿意放弃其经济几乎排他的亲苏倾向,他们就可以参加进来。”凯南也认为,既然是援助欧洲计划,就不应限定受援对象。他说:“如果苏联愿意参加,我们就按照马克思‘各尽所能,各取所需’的古老原理,欢迎它在正式参加的基础上,从共同的复兴计划中得到好处,同时又为该计划承担义务,除非苏联不愿承担义务而主动拒绝参加。”总之,“美国不能犯被指责分裂欧洲的大错”。

其次,关于起草援助计划的责任问题。为了避免给世人造成美国人将“美国方式”强加给欧洲的印象,也为了避免让欧洲人担负起主要责任而欧洲人又完不成任务的尴尬局面,波伦提出了一个折中办法,即:由美国向欧洲国家施加强大

压力,由他们制定计划,并说明,只有在欧洲国家提出一个经济合作总计划的前提下,美国才愿意施以援手。

最后,关于提出计划的时机和机构。艾奇逊建议首先在美国政府内部达成一致,而后与其他各国政府讨论,最后发动民意,争取在秋季国会特别会议期间或1948年1月3日前让国会有所动作。至于由哪个国际机构来作为讨论复兴计划的平台,克莱顿认为,断不可利用“欧洲经济委员会”,理由是苏联也是该机构成员国之一。他建议英国、法国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡这些欧洲主要国家的领导人先举行初步会谈,于1947年夏天在欧洲成立一个高级技术专家研究委员会,对此事进行技术性研究。

总之,这次国务院高层务实会议主要涉及的都是些具体问题,而且在诸多问题上达成了共识,为马歇尔哈佛演讲和美国新的援欧政策进一步廓清了思路。

四 结 论

为什么上述机构和人士在马歇尔计划形成过程中立下了汗马功劳,却被后来的马歇尔计划史研究学者有意无意地忽视了?本文认为:

第一,马歇尔哈佛演讲之后,美国政府和欧洲国家的精力开始转向具体的欧洲复兴计划,SWNCC专门委员会的功绩就渐渐为人们所淡忘了。然而,SWNCC专门委员会的功绩是不容抹杀的。正如琼斯所说:“该委员会的早期报告和研究工作为美国对外援助的大框架奠定了基础,并进而对马歇尔计划的启动做出了直接而有力的贡献。”具体来说,SWNCC专门委员会及其报告有两大功劳是不可抹杀的:其一是,它为国务院政策设计委员会的研究提供了有力的数据支持。其二是,只要我们稍作对比,我们就会发现,《1948年对外援助法》的许多条款都出自SWNCC专门委员会报告。

第二,在过去的很多著作中,很少提到克莱顿的欧洲之行和他的两份备忘录,尤其是《5月备忘录》。对此,克莱顿传记作者格雷戈里·福

《美国外交文件集》1947年第3卷,第232、231~234页。

格雷戈里·福斯代尔:《我们的最佳时光》,第252~253、206页。

斯代尔在上世纪 90 年代曾为克莱顿鸣不平。他说：“克莱顿的作用被极度贬低，甚至是被忽略了。”福斯代尔没有具体说明原因。其实，明眼人都清楚，克莱顿作为当时“美国第一经济学家”、“马歇尔计划的倡导者”，更兼他厚重的社会背景和商业背景，不由马歇尔不倚重他。福斯代尔也认为，“马歇尔不懂经济问题。因此，他很倚重克莱顿的观点”。事实也证明了这一点。我们经过比较后发现，马歇尔哈佛演讲稿的前半部分，即有关欧洲形势分析的那一部分，以及他在演讲中提出的某些援助原则，完全是克莱顿《5 月备忘录》内容的翻版。

第三，《5·28 会谈纪要》之所以被当时、乃至后来的研究学者所忽视，其主要原因是因为这次高级别闭门会议的内容在当时并未向社会公开。直至上世纪 70 年代《美国外交文件》公开这一文件后，研究者才有机会见到该会谈纪要的内容，但并没有引起学界的高度重视。事实上，许多学者并没有意识到，这次会议实际上是马歇尔计划提出之前国务院高层的一次统一思想、统一认识的碰头会，它为马歇尔哈佛演讲和马歇尔计划的最终出台奠定了坚实的思想基础和认识基础。

总之，直接导致马歇尔哈佛演讲的决策过程是相当复杂的，这一问题多年来也一直是马歇尔计划史研究学者争议的问题。本文认为，直接导致美国对欧新政策出台的原因是 1947 年年初欧

洲经济形势的急剧恶化和美国对西欧经济崩溃可能造成的可怕政治后果的预见。1947 年 3 月的莫斯科外长会议和东西方在德国问题上的分歧是马歇尔计划出台的另一诱因。这次会议的破裂标志着美苏大国合作路线已步入死胡同，从而促使美国决定抛开苏联单干，通过经济援助推进外交政策，用经济影响力推进美国在西欧的政治影响力，限制并消除克里姆林宫在该地区的潜在影响力。在马歇尔哈佛演讲和马歇尔计划的形成过程中，美国政府调动了一切可以调动的力量对美国援欧新政策进行研究。其中，马歇尔国务卿，艾奇逊副国务卿，共和党多数党领袖、参议院外交委员会主席阿瑟·范登堡和以凯南为首的国务院政策设计委员会固然起着非常重要的作用，但美国部际协调委员会专门委员会，副国务卿克莱顿的欧洲之行和他的两份备忘录以及 1947 年 5 月国务院主要官员的闭门会议也同样起着不可或缺的作用，这些人士和机构的功绩理当引起马歇尔计划史研究学者应有的重视。

收稿日期 2009—01—05

作者王新谦，历史学博士，河南大学国际问题研究所副教授，美国美利坚大学访问学者。

【责任编辑 池 豫】

格雷戈里·福斯代尔：《我们的最佳时光》，第 x、vii、201 页。