

肯尼迪政府 对苏东国家的出口管制政策^{*}

刘子奎

摘 要：肯尼迪上台以后，面对新的国内外形势，开始试图放松对苏联、东欧国家的出口管制。虽然肯尼迪放松出口管制的政策，在促进美国经济和缓和冷战局势上都更有利于美国，但在冷战危机年代，出口管制已经与美国的冷战战略和冷战思维融为一体，出口管制被看作是有效的冷战武器。同时，由于美国政府内部的分歧，以及肯尼迪政府改革出口管制指导原则的内在矛盾等原因，肯尼迪政府不仅没有实现其放松出口管制的初衷，相反，美国的出口管制政策变得更严厉。

关键词：肯尼迪政府 出口管制 苏联东欧国家

出口管制是实现美国冷战战略的重要手段和美国外交政策的经济工具。它常通过说服、奖励或惩罚以影响国际政治和其他国家的外交行动，其手段一般是阻止或剥夺真正的或潜在的敌人获得美国和西方的能极大提高军事潜力的先进物资和技术。^① 但如何平衡国家安全需要与经济利益之间的矛盾，一直是战后历届美国政府都不得不面临的严峻课题。由于 20 世纪 60 年代初期国际局势的特殊性和复杂性，西方学术界从 20 世纪 60 年代以来就开始关注肯尼迪政府时期美国出口管制政策，但现有的研究成果基本上是从美国与盟国的关系角度解读美国的出口管制政策以及美国与盟国在出口管制政策上的相互影响，而很少从美国政府内部不同部门之间在出口管制政策上如何协调政策分歧这个角度进行研究。^② 即使是最新研究成果也是从英美关系的角度探

^{*} 本文为上海高校一流学科（B 类）建设计划上海师范大学世界史规划项目并受国家社科基金项目（编号 11BGJ020）资助。

① John Heinz, *U. S. Strategic Trade: An Export Control System for the 1990s*, Boulder: Westview Press, 1991, p. 3.

② Gordon B. Smith, ed., *The Politics of East-West Trade*, Boulder: Westview Press, 1984; Gary K. Bertsch, ed., *Controlling East-West Trade and Technology Transfer: Power, Politics, and Policies*, Durham, London: Duke University Press, 1988; David A. Baldwin and Helen V. Milner, eds., *East-West Trade and the Atlantic Alliance*, Basingstoke: Macmillan, 1990; Douglas E. McDaniel, *United States Technology Export Control: An Assessment*, Westport: Praeger, 1993; William J. Long, *U. S. Export Control Policy: Executive Autonomy vs. Congressional Reform*, New York: Columbia University

讨肯尼迪政府的出口管制政策。^① 有鉴于此, 本文将以美国国务院 1961—1963 年对外关系文件中有关经济防务政策的解密文件、解密文件参考系统 (DDRS)、数字国家安全档案 (DNSA) 和国内外有关研究为基础, 从肯尼迪政府内部不同部门对出口管制的讨论这一角度出发, 全面探讨肯尼迪政府对苏联东欧国家的出口管制政策。

一、杜鲁门、艾森豪威尔时期的出口管制政策

传统上, 美国政府只是在战争时期或紧急情况下才实行出口管制。第二次世界大战后, 随着美苏从盟友变为敌人, 美国确立了对苏联集团的遏制战略。随着美苏在欧洲对抗的升级, 杜鲁门政府开始在和平时对苏联、东欧国家实行出口管制。其目的是确保对于西方防务非常重要的短缺物资不被出口到苏联集团, 阻遏社会主义国家军事力量和军事工业的发展, 减缓其经济增长, 给苏联东欧国家经济造成损失和混乱, 从而使其领导人愿意进行和平谈判, 或使他们作出政治上的让步。^② 1948 年 3 月, 捷克斯洛伐克政权完全为共产党控制后, 美国对苏联、东欧国家实施出口许可证制度,^③ 并制定包括军事物资和非军事物资在内的出口管制清单。1949 年, 美国制定战后第一个《出口管制法》, 禁止向苏联东欧国家出口会极大提高军事潜力的物资, 从法律上规定对苏联东欧国家实行出口管制。以此为开端, 美国不断加强对社会主义国家的出口管制。

要实现出口管制的目的, 盟国合作必不可少。柏林危机期间, 美国利用西欧对苏联扩张的恐惧, 把西欧复兴与对苏联集团的出口管制联系起来, 着手构建国际多边出口管制体制, 把美国的单方面行动转化为西方联盟的共同政策。1949 年 11 月, 美国操纵成立巴黎统筹委员会 (巴统), 以美国的控制清单为基础, 制定了三个国际出口管制清单 (IL), 正式确立了西方对社会主义国家实施出口管制的多边合作体制。以朝鲜战争爆发为契机, 美国扩大控制范围。为强迫西欧各国采取美国的标准, 1951 年 8 月美国通过共同防御援助控制法 (即巴特尔法), 明确把美国的援助与西欧在出口管制上同美国全面合作相联系, 规定凡是向苏联集团出口禁运清单上的物资的国家, 美国将停止对该国的经济、军事或财政援助。^④

盟国在遏制苏联方面与美国有共同的战略利益, 而且美援的价值当时远远高于与社会主义国家的贸易。同时, 西方盟国在战后初期的主要任务是恢复和发展经济以满足国内需求, 几乎很少或基本没有能力争夺出口市场, 也基本不关心出口政策, 他们没有必要与唯一有能力向苏联东欧国家出口和根据马歇尔计划正向他们提供援助的美国发生冲突。这是盟国在相当程度上接受美国出口管制标准的原因。但由于西欧盟国对贸易的依赖程度比美国高得多, 在控制范围、广度以及对战略物资的界定方面, 他们与美国存在相当分歧, 不赞成美国严厉的出口管制。朝

① Press, 1989, pp. 25-27.

① Frank Cain, *Economic Statecraft during the Cold War: European Responses to the US Trade Embargo*, London and New York: Routledge, 2007; Philip J. Funigiello, *American-Soviet Trade in the Cold War*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1988; 刘子奎:《英美在对苏东国家出口控制上的冲突与合作 (1961—1963)》,《史林》2009 年第 5 期。

② J. Wilczynski, "Strategic Embargo in Perspective," *Soviet Studies*, vol. 19, no. 1, 1967, p. 74.

③ Harold J. Berman and John R. Garson, "United States Export Controls—Past, Present, and Future," *Columbia Law Review*, vol. 67, no. 5, 1967, p. 796.

④ 崔丕:《美国〈共同防卫援助统制法 (1951)〉的形成及其影响》,《历史研究》2002 年第 3 期。

朝鲜战争结束使这种分歧更加突出,西方盟国认为,在苏联新领导人愿意与西方和平共处并表现出与西方贸易的强烈兴趣后,出口管制所导致的经济损失已经丧失了战略上的必要性。因此,西欧开始承认欧洲政治现状,认为通过经济或军事战争让苏联“屈服”的想法是不现实的;而且,随着西欧经济的恢复,他们需要越来越广阔的国外市场,因而纷纷要求放松严厉的出口管制。在盟国的压力下,艾森豪威尔政府于1954年大量削减IL禁运物资数量,同时,美国也单方面宣布大幅削减出口管制清单。^①

主张走中间路线的艾森豪威尔本人对西欧要求放松对苏东国家出口管制的立场是同情的,他说,与东方的贸易对西欧来说非常重要,试图禁止是不可能的,也是愚蠢的。^②加上1955年后美国与西欧盟国在对东方国家的出口管制上发生更尖锐冲突,艾森豪威尔政府不得不重新审查出口控制政策。1957年9月,NSC5704/3号文件出台,它强调美国必须依靠盟国的合作才能加强出口管制体系;解除不再属于新技术的物资或苏联集团可从其他国家获得的物资的控制,把新技术物资适时纳入控制;利用出口管制促进和鼓励东欧争取民族自决和独立。^③此后,对盟国要求放松出口管制的要求,美国基本上都作出相当积极的回应。如在1958年巴统审查会上,IL/I被削减为148种物资,IL/II被废除。^④这样,到艾森豪威尔任期届满时,总体而言,美国的出口管制逐步放松。当然,由于美国与西方盟国尤其是英国在出口管制的程度和范围上存在严重分歧,为削弱苏联集团的战争潜力,鼓励苏联的卫星国实现自决和独立,艾森豪威尔政府单方面对许多物资实行出口管制。总体而言,艾森豪威尔政府对苏联、东欧国家的出口管制政策仍比西欧严厉得多。

二、肯尼迪放松出口管制的初步尝试

肯尼迪入主白宫时,美国面临着新的国际形势。首先,在政治上,社会主义世界已不再是铁板一块。军事上,美苏力量对比已发生重大变化,双方核武器发展到能在数分钟内摧毁对方乃至整个人类的规模。肯尼迪认为它“改变了对所有问题的所有答案”。^⑤美苏全面对抗以致发生大战的前景变得不可想象。虽然赫鲁晓夫以来,苏联提倡和平共处,但第三世界成为美苏争夺的新战场。肯尼迪相信,战争可能由于决策者的误判或偶然事件而爆发。为避免美苏迎头相撞,必须保持接触和对话,实现缓和。^⑥放松出口管制、扩大东西方贸易被看作是实现缓和的重要手段。经济上,美国控制世界经济的能力已大为削弱。战后初期,美国国民生产总值和对外贸易在世界上占绝对优势。这是60年代前美国在出口管制上对盟国发挥巨大影响的基础。肯尼迪上台时,美国国际经济地位相对下降,贸易赤字正以令人吃惊的速度增加。就在肯尼迪就职

① 修改后的IL/I从260种削减到170种;IL/II从90种削减到20种;IL/III则从100种削减到60种。8月,商务部宣布,美国出口管制清单上对苏联、东欧国家的禁运物项从1450种削减到787种。Philip J. Funigiello, *American-Soviet Trade in the Cold War*, p. 86.

② Ian Jackson, “‘The Limits of International Leadership’: The Eisenhower Administration, East-West Trade and the Cold War, 1953-54,” *Diplomacy & Statecraft*, vol. 11, no. 3, 2000, pp. 115-116.

③ FRUS, 1955-1957, Vol. X, pp. 495-498.

④ Ian Jackson, *The Economic Cold War: American, Britain and East-West Trade, 1948-1963*, New York: Palgrave, 2001, p. 156.

⑤ 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》,北京:世界知识出版社,1994年,第361页。

⑥ 资中筠主编:《战后美国外交史——从杜鲁门到里根》,第362页。

前一天,艾森豪威尔政府的财政部长安德森告诉他说,“黄金流失正以美国无法承担的速度进行,从1961年1月1日到16日黄金流失就高达2.25亿美元”。肯尼迪认为这是与核战争一样真正“麻烦的事”,不仅影响到美国外交政策的推行,而且也是对美国在世界范围内保卫西方价值观努力的威胁。^①肯尼迪认为,解决这一麻烦的重要措施是扩大与苏东国家的贸易,这既能加强美国与苏联打交道的政治地位,也能解决贸易赤字。^②肯尼迪不希望因为美国的出口管制政策而使美国公司在与西欧的竞争中处于不利地位,不能从苏联正蓬勃发展的市场上获得应有的好处。^③最后,冷战爆发以来对苏联实施的严厉的出口管制并没有减缓苏联发展先进武器和投送系统的能力。

根据新的国际安全形势,无论是维护美国国家安全,还是发展美国经济,美国都需要改革严厉的出口管制政策。与艾森豪威尔在盟国的压力下不得不逐步放出口管制不同的是,作为温和的自由主义者,^④肯尼迪主张放松对社会主义国家的出口管制政策。1957年,肯尼迪还是参议员的时候就提出修改巴特尔法,允许援助社会主义国家以鼓励苏联集团多中心主义。^⑤他说:“我们必须用更灵活的经济工具武装我们……应修改巴特尔法,使总统能运用我们的经济力量促进铁幕后面国家的和平演变,这将使那些被苏联控制的国家远离克里姆林宫暴君的统治”。^⑥在1960年的大选中,他许诺一旦当选总统,将把上述建议变成法律。肯尼迪的目的很清楚,就是以贸易为手段,与苏联讨价还价,使苏联在政治和经济上作出让步,同时,利用出口管制诱使东欧国家脱离苏联,最终使社会主义世界发生分裂。

在以微弱优势赢得1960年大选成为候任总统后,他立即兑现诺言,要求即将担任国务院负责经济事务的副国务卿乔治·W.鲍尔(George W. Ball)就放出口管制进行研究。1960年12月,鲍尔完成报告,主张放出口管制。关于放出口管制的具体做法,报告建议:承认发展东西方贸易的潜在利益,在经合组织的框架内,寻求建立对苏联集团贸易的共同战略;在缔结一项真正有实效的公平协定后,鼓励自由世界与苏东的贸易,增加东欧国家的离心倾向;修改《出口管制法》和《巴特尔法》,使总统在处理与共产党国家贸易时有更大的自由和灵活性,以此作为未来与苏联进行双边谈判时的工具;禁止出口直接或间接有利于提高苏联军事潜力的物资,树立一种“建设性的政策形象”;它甚至建议美国采用巴统清单。^⑦

1961年1月30日,肯尼迪给国会的咨文就体现了上述思想。他要求国会修改巴特尔法和约翰逊法,^⑧授予总统斟酌裁断的自由,以便他能使用经济工具“帮助重建与东欧国家的历史性友

① FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc.1, 2.

② Philip J. Funigiello, *American-Soviet Trade in the Cold War*, p.123.

③ Harold J. Berman and John R. Garson, “United States Export Controls—Past, Present, and Future,” p. 830.

④ Alan P. Dobson, “The Kennedy Administration and Economic Warfare against Communism,” *International Affairs*, vol.64, no.4, 1988, p.603.

⑤ Digital National Security Archive(DNSA), Presidential Directives, PD00642.

⑥ Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare, 1947-1967, A Case Study in Foreign Economic Policy*, Stakholm: Almquist & Wiksell, 1968, p. 105; Thomas A. Wolf, *U. S. East-West Trade Policy: Economic Warfare Versus Economic Welfare*, Lexington, Mass.: D. C. Heath and Company, 1973, p.71.

⑦ Philip J. Funigiello, *American-Soviet Trade in the Cold War*, pp. 125-127; Alan P. Dobson, *US Economic Strategcraft for Survival 1933-1991*, London and New York: Routledge, 2002, pp.155-160.

⑧ 约翰逊法(P.L.73-112)于1934年4月13日通过,它规定:不得向任何尚未偿还美国债务的国家提供金融援助。参阅FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc.313.

好联系”,^① 建议对波兰等东欧国家实行比对苏联更自由的出口政策,认为这是符合“国家利益的”,因为这“表明我们对波兰人民持久的友谊和兴趣”。同时,他给副总统约翰逊(Lyndon B. Johnson)和众议院议长萨姆·雷伯恩(Sam Rayburn)写信,要求允许援助除苏联和远东社会主义者控制地区(中国、朝鲜、北越)外的任何一个国家。^② 通过国情咨文,肯尼迪明确发出了准备采取更自由的对东欧国家的贸易政策的信号。2月6日,他要求国防部、国务院、商务部、财政部和进出口银行等部门采取切实措施,促进出口,要求财政部长负责协调并定期就所取得的成绩向他汇报,还特别要求国务卿腊斯克为修改巴特尔法作准备。^③

为实现自己的政策主张,肯尼迪必须说服国务院、国防部、商务部、农业部等部门积极地运用相关法律和法规上的自由裁量权,促进出口。但政府内部有关部门恰恰在这个问题上意见不一,国务院坚持鲍尔报告的立场,商务部、国防部等部门反对放松出口管制。因此,3月以来,围绕向苏联出口尼龙66和二硫化碳技术数据以及向波兰出口主要用于非军事领域的科研设备,政府内部发生争执。4月7日,商务部长、国务卿、国防部长和总统国家安全事务特别助理举行会议,专门讨论悬而未决的对苏联和波兰出口许可证问题。副国务卿鲍尔斯(Chester B. Bowles, 1961年1月25日到12月3日担任副国务卿)说,美国的基本利益是与苏联建立更正常的关系以及扩大与波兰的经济关系,主张批准上述许可证。部分是由于老挝的形势,美国政府同意向波兰出口主要用于科研的加速器,但拒绝批准向苏联出口尼龙66和二硫化碳的技术数据。^④ 尽管这些物资对于苏联战争潜力没有什么影响,而且,苏联还可以从西方其他国家获得同样物资。但是很明显的是,美国此举主要是出于政治考虑,即试图把贸易作为奖励或惩罚苏联在国际事务中合作或不合作行为的工具。

为统一政府内部意见、协调各部门行动,1961年5月,肯尼迪下令成立由商务部长任主席,国务卿和国防部长等有关部门负责人参加的出口管制审查委员会。此后,政府各部门最终就修正巴特尔法达成一致并提交国会。但许多国会议员坚决反对,就在成立出口管制审查委员会的同时,为阻止有关公司与苏联东欧国家的贸易,国会议员莫斯(Moss)要求商务部公开每个月发放12000个许可证的公司名字、出口的产品和最终目的地。莫斯的目的很清楚,就是阻止任何与苏联、东欧国家的贸易。这实际上反映了国会议员中广泛存在的反对与苏东国家贸易的情绪。因此,5月15日众议院否决了政府的要求,而参议院则根本没有进行表决。^⑤ 肯尼迪放松出口管制的努力一开始就蒙上了阴影。

肯尼迪没有成功促使国会放松出口管制,但发出了美国准备放松出口管制的信号,这使西欧国家有理由扩大与苏联和东欧国家贸易。美国公司在竞争中处于不利地位,肯尼迪决心改变这一状况。6月,他宣布允许苏联集团用可自由兑换的货币以津贴价格购买美国剩余农产品。当时正值柏林危机,国会和公众强烈反对肯尼迪的政策主张,认为这是在取悦苏联集团,更重要的是,国会认为向东方大量出口粮食很可能使苏联东欧国家将人力和资金等资源分配到工业生产领域,这样将加强苏联东欧国家的工业基础和军事潜力。^⑥ 为阻止肯尼迪政府的行动,在

① Ian Jackson, *The Economic Cold War*, p. 163; *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy, 1961*, Washington: U.S. Government Print Office, 1962, p. 26.

② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 296.

③ DNSA, Presidential Directives, PD00642.

④ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 298, 299.

⑤ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 298, 299, 300; DDCS, CK3100515721.

⑥ J. Wilczynski, "Strategic Embargo in Perspective," p. 80; FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 301.

1961年农业法修正案中，国会规定政府不得向不友好国家出售津贴农产品。鉴于此，8月15日，出口管制审查委员会决定对上述出售给苏联集团的津贴农产品不发放出口许可证，也不宣布这一决定。他们还决定，应特别关注向苏联集团出口的出口许可证，以确保出口物资属于非战略物资；同时表示在遵从国会法定的权力下批准向波兰出口津贴农产品。国会仍不满意，9月7日，众议院以90:1的投票通过成立以众议员保罗·基钦（Paul Kitchen）为主席的特别委员会调查美国出口管理部门的第403号决议。基钦相信，通过出口管制完全禁止美国与社会主义国家的贸易是一个正确目标。参议院也成立特别委员会对1949年出口管制法的实施进行调查。^①这开创了成立特别委员会调查出口管制的先例，反映了国会和整个国家强烈反对与苏联东欧国家进行贸易的态度。

商务部长赫杰斯支持国会的立场，他在9月18日给国防部长麦克拉马拉写信说，没有国会和公众的支持，就无法执行出口管制法，并提醒说1949年的出口管制法将于1962年6月30日期满。^②其言下之意是，如果政府不遵从国会的主张，在未来修改出口管制法案时，国会可能采取更严厉的措施。这一后果不幸而被言中。

考虑到国会的立场和赫杰斯的意见，肯尼迪决定：对于那些有重大争议的物资，实行更严格的许可证标准。国务院认为这是一个灵活方法，使美国政府在拒绝发放战略物资出口许可证的同时，能继续批准非战略物资贸易。商务部长赫杰斯反对。从9月到10月，腊斯克和赫杰斯展开了一系列争论。赫杰斯是出口管制政策的关键人物，继承了杜鲁门政府以来商务部一贯坚持加强出口管制的主张，认为美国的出口管制已严重削弱，要求实行更严格的控制和停止发放对所有社会主义国家的出口许可证。10月3日，赫杰斯给国务卿腊斯克写信，建议控制美国在国外生产的物资以加强对苏联和波兰的出口管制，主张“不管苏联集团是否能从其他国家获得同样的物资”，美国应一律拒绝；重新解释和修正禁运战略标准，以便把若干非战略物资纳入禁运。腊斯克不同意，10月25日在国会调查出口管制的特别委员会作证时，他说，允许与苏联、东欧国家进行非战略物资贸易是有好处的，正常的商业联系有助于消除未来对美国人民和我们生活方式更大威胁的误解。扩大出口管制会在我们“朋友和盟国的关系上产生不利影响，其不利将大大超过我们所得到的好处”，他批评赫杰斯的目的是“在巴统控制之外，对非美国生产的物资强加美国的控制水平”。而美国现在的控制已经“给我们提供了大量保护”，扩大出口管制会对美国与盟国的关系、对美国公司及其附属公司和某些自由世界公司产生不利影响，不会对苏联有什么损害，加强贸易控制没有意义，即使西欧国家和日本合作，对苏联集团的长期增长几乎没有影响。因此美国不指望通过出口管制削弱苏联的经济或军事力量；美国的目标应是有限的，即只能在所选择的领域内阻遏苏联军事能力的提高，使它花更多的时间或克服更大的困难才取得一定进步。^③

三、无奈的妥协

1961年下半年以后，美苏冷战加剧。肯尼迪政府内部关于经济防务战略的分歧进一步扩大，

① William J. Long, *U. S. Export Control Policy*, p. 25; FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 302.

② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 302.

③ Centralized Control for Exports Discussed, Miscellaneous, Department of State, Issue Date: Sep. 30, 1968, DDCS, CK3100245369; FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 303, 308.

肯尼迪政府要求放松出口管制的阻力也相应增大。

1962年1月10日,跨部门的对外经济政策委员会讨论商务部提交的题为“美国与苏联集团经济关系”的报告。负责国际事务的商务部助理部长贝尔曼(Jack N. Behrman)指出,美国的目标是:维持西方在经济、技术、科研、生产上的优势;促进新出现的自由国家和友好的欠发达国家的经济健康发展和政治进步,努力使苏联东欧国家按西方的条件开展贸易。为此,美国应努力说服北约和其他非社会主义国家采取统一的出口管制政策;继续对巴统国家施加压力以实现就最大范围内的控制达成协议;放松对那些不属于多边控制的物资的单方面控制和加强对技术数据以及高技术产品或物资的控制,同时,加强执法。为给反对扩大与苏联贸易提供合理性,商务部官员说,苏联对一般贸易不感兴趣,而只对有军事意义的贸易感兴趣,如果美国把非军事领域关于工业生产技术卖给苏联,苏联就可以使它的研究人员不再在这个领域里进行研究而把它们运用在导弹技术上。而且,苏联集团还可能使用美国的技术生产大量产品,并向欠发达国家出口,从而损害美国的经济利益。^①简言之,商务部认为,即使与苏联东欧国家进行非战略物资贸易,也会损害美国国家安全和美国经济利益。因此,不仅应禁止与苏联东欧国家的战略物资贸易,也应禁止非战略物资贸易。

负责经济事务的助理国务卿马丁(Edwin M. Martin)并不这样看。他强调重视与苏联东欧国家进行贸易的经济和政治价值,并引用国务卿腊斯克在众议院出口管制特别委员会听证会上的证词说,保持贸易渠道的畅通作为影响苏联人民态度的可能方式是重要的。他说,如果美国的消费品出口到苏联,苏联将会需要更多、更好的产品。马丁还希望,在中苏分裂日益加深的情况下,应放松对苏联的出口管制以加深中苏分裂。他认为,商务部一方面希望通过巴统扩大出口管制,另一方面又希望与苏联东欧国家开展更多的贸易。在放松还是加强控制方面模糊不清,是不现实的、矛盾的。^②为使赫杰斯接受国务院的主张,1962年2月8日,副国务卿鲍尔给赫杰斯写信说,目前的出口管制标准超过了肯尼迪总统所希望的水平,并说,肯尼迪总统希望恢复到柏林危机前的出口管制水平。^③但赫杰斯不同意,要求审查艾森豪威尔以来作为美国出口管制指导原则的NSC5704/3号文件。^④自肯尼迪就职以来,国务院和商务部在出口管制上的分歧一直存在。对此,国务院负责经济事务的助理国务卿帮办特瑞茨(Philip H. Trezise)说,这种明显分歧的政策如不解决,将使“我们在处理日常事务方面出现越来越大的困难”。^⑤为解决不同部门之间的政策分歧,肯尼迪亲自出马。1月24日,在与副国务卿鲍尔和赫杰斯的会谈中,肯尼迪要求放松对苏联东欧国家的出口管制,但具体的判断和决定权留给商务部。可能是因为对商务部坚持加强出口管制的立场表示不满,肯尼迪要求国务院而不是商务部审查一直作为经济防务政策方针的NSC5704/3号文件,NSC常务委员会也要求国务院负责审查NSC5704/3号文件。此后,严厉的出口审查开始变得缓和。^⑥

政府的行为招致国会猛烈批评,国会认为美国应采取严厉的控制并说服盟国采取同样的政策。众议员托马斯·佩里(Thomas M. Perry)指责放松出口管制是阴谋摧毁美国出口管制制

① FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 304.

② FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 304.

③ DNSA, U.S. Nuclear Non-Proliferation(1945-1991), NP00831.

④ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 306.

⑤ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 308.

⑥ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 305,306,308.

度，并威胁提出一项出口管制法修正案，禁止向任何社会主义国家出售任何农产品，除非总统能证明它们不处于国际共产主义控制之下。参议员贾维茨（Jacob K. Javits）也在2月15日就巴特尔法提出一项修正案，要求总统与美国的盟国谈判，以制定统一的对苏联东欧国家的贸易政策，该政策能有效控制所有战略物资的出口和禁止扩大对苏联集团的信贷。贾维茨说美国“经济行为的原则必须沿着工业化国家的边界”。^①很明显，国会不仅反对美国扩大与苏联集团的贸易，也同样反对盟国扩大与苏联集团的贸易。这与肯尼迪放松出口管制的努力背道而驰。

对此，肯尼迪政府试图做一些抗争，要求为1949年出口管制法确定一个期满日期，此举不仅招致商务部的坚决反对，而且正国会利用审查出口管制法要求政府实行更严厉出口管制的下怀。国会决心在对即将期满的出口管制法的审查中充分表达它的看法。作为这一情绪的反应，在保罗·基钦领导的特别委员会的推动下，美国国会通过了一系列对1949年出口管制法的修正案，其中7月1日通过的修正案扩大了对具有经济和军事意义商品的出口管制范围，要求美国政府最大限度地实施出口管制；美国应最大限度地与盟国合作，制定为那些还没有被共产党统治的国家或那些正在与共产党统治的国家进行斗争的国家所遵循的统一的商业和贸易政策。法案宣布“美国的政策就是与社会主义国家的贸易中利用其经济资源和优势实现美国的国家安全和外交政策目标”，声称“不考虑物资的潜在的经济和军事意义而不加任何限制的出口会严重损害美国的国家安全”，因此，法案禁止“向那些可能会损害美国国家安全和繁荣的国家出口能极大提高军事或经济潜力的物资”。^②修正案的目的是“使用它的经济资源和与社会主义国家贸易的优势，进一步促进美国的国家安全和外交政策目标”。毫无疑问，法案一旦作为法律规范，必将极大影响肯尼迪政府此后的出口管制政策。

对于国会的行动，商务部的解释是“修正案是国会授权商务部不定期对特定国家调整出口管制范围和实行更加严厉的出口管制”。修正案反映了广泛的情绪，即出口非军事物资将有助于苏联工业的发展，而苏联经济的发展对于美国安全是决定性的。^③虽然这与肯尼迪的希望相左，但考虑到国内政治形势，肯尼迪于7月1日签署了该法案，它为美国政府提供了将更多的、新的重要物资增加到国际清单中的机会，新的包括更多物资的巴统禁运清单于当年10月1日生效。这是对肯尼迪试图放松出口管制的重大打击。不过，新出口管制法案仍授予总统相当大的自由裁量权，即总统有权以是否有助于苏联东欧国家经济或军事力量增长为根据，拒绝或批准出口。

在这种情况下，国务院对NSC5704/3号文件的审查不能不受到国会立法的影响。7月10日，腊斯克向国家安全委员会提交审查报告。报告开宗明义说，经济防务政策是美国对苏联东欧国家政策的工具，必须符合美国国家战略，并与美国贸易安全控制政策的基础一致。他说：自由世界的安全仍受到苏联集团的威胁，美国在采取系统的经济防务措施的同时，必须维持或扩大与苏联集团的联系，使他们成为国际社会更负责的成员，这是美国出口管制政策最合理的基础。虽然美国与苏联集团的贸易量很小，对加强苏联集团的力量可以忽略不计，但对苏联的影响之大是不成比例的；应该实行有选择的出口管制政策，因为苏联经济已发展到很高阶段，美国没有绝对力量阻止苏联军事生产的进步；鼓励东欧自决和更积极地追求国家利益，促使苏

① Harold J. Berman and John R. Garson, "United States Export Controls—Past, Present, and Future," p. 801.

② Thomas A. Wolf, *U. S. East-West Trade Policy*, p. 78.

③ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 310, 312, 320, 323; Record of 3/18-3/19/65 Committee Meetings with Regard to East-West Trade Issues, Memo. Department of State, Mar. 18, 1965, DDRS, CK3100515719.

联集团的分裂。他建议：建立多边安全贸易控制机制；与自由世界国家签订双边协议以支持多边控制协议；维持严厉的单方面控制；努力加强盟国团结，以此作为在紧急情况下西方决心不在社会主义压力下让步的证据。为使他的建议更有说服力，腊斯克引用美国驻苏大使汤普逊的观点说：苏联的政策正处于十字路口，可能朝缓和方向发展，也可能向增加对西方压力方向发展，美国的出口管制政策与苏联的选择之间存在联系。其言下之意是，美国应充分利用出口管制作为影响苏联政策的工具，放松出口管制以促进苏联的政策向符合美国利益的方向发展，应收紧出口管制的绳索以防止苏联向不符合美国利益的方向发展。同时，盟国也坚决反对更严格的出口管制，西欧和日本的国内政治压力使他们的政府几乎没有能力加强控制，美国不应该幻想能有效阻止苏联集团与自由世界国家之间的贸易。在呼吁加强与苏联集团的贸易后，腊斯克明确要求加强对下列物资的出口管制：“任何物资、装备、服务设施和技术数据，如果中苏集团本意或希望把它用于武器、军火、战争和原子能物质的发展、生产；能被用于中苏集团的军事工业，使其获得极大的进步，从而超过他们目前的发展水平或在最近两年内所可能达到的水平的；可以整合为先进的技术或独特的专门技术的技术数据、原料和装备；中苏集团所缺乏的、对于目前和未来的军事工业非常关键、而且在未来的两年里靠他们自己的能力无法获取的原料、装备和服务设施，那些有助于克服上述不足的技术数据等”。^①很明显，在国会立法的影响下，腊斯克扩大了出口管制的范围。但商务部和国会对腊斯克的这一立场并不满意。

赫杰斯反对国务院的主张，他在7月10日提醒总统注意出口管制法修正案中的主要变化，主张美国必须在使自由世界的主要国家采取统一的出口管制政策方面发挥领导作用以及努力就扩大出口管制与盟国达成最大限度的一致，要求对任何可能增加苏联集团经济潜力的物资都实行禁运。他认为，对于苏联的经济增长，美国不该无所事事，美国的目标应是以最小代价实现最大限度地降低苏联集团的经济增长，应该对先进的技术数据、原型、突破经济瓶颈有极大意义的设备和资本等实行更严格的出口管制，对那些能直接提高苏联集团人民生活水平的日用品不进行控制，以向苏联集团展示来自自由世界的善意。^②由于没有得到国务院的回应，7月16日，赫杰斯向NSC提交备忘录，说苏联集团对与美国的消费品贸易并不真正感兴趣，只对获得机器、技术数据和含有先进技术的商品感兴趣。通过获得并非法复制美国的先进工业生产技术、机器、装备和技术数据，苏联将极大提高它的经济潜力。在剽窃美国的技术和实际知识后，苏联通常向不发达国家和自由世界其他国家出口，这损害了美国的安全和福利。所以，他不愿意批准向苏联、东欧国家出口的59个悬而未决的许可证申请。^③

考虑到国会的意愿和赫杰斯的立场，国务院不得不进一步妥协。就在赫杰斯向NSC提交备忘录的当天，腊斯克向NSC提交了7月10日建议的补充内容，表示美国的经济防务政策应反映最近的出口管制法在语言上的变化，同意在美国的经济防务政策中，使用得到商务部和国防部同意的文字。同时，将严格许可证标准，增加美国实行单方面控制的物资数量和种类，以真正贯彻国会在新出口管制法中“确保美国的出口不会增加苏联经济潜力”的要求。“确保美国的出口不会增加苏联的经济潜力”意味着可以随时以有利于苏联经济潜力为由对任何物资的出口进

① FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 307, 309.

② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 310.

③ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 312; Commerce Secretary Hodges Seeks Advice and Guidance from Kennedy on the “Economic Potential” Provision of the Export Control Act, Department of Commerce, May 8, 1963, DDRS, CK3100257081.

行严厉控制。因为从理论上讲,任何物资都有利于苏联的经济潜力。正是根据这一点,补充建议明确要求加强对包括“管线和管线设备”在内的10类物资的出口管制。^①虽然国务院、商务部和国防部这三个有关出口管制最主要的部门已经就出口管制政策的语言表述达成一致,但就政策本身仍未达成一致,也没有就出口管制的语言的意思达成一致。^②因为对“经济潜力”这一概念进行解释的弹性很大。此后,就“经济潜力”的涵义,赫杰斯一再要求肯尼迪提供指导。

7月17日,肯尼迪在白宫主持召开NSC会议,讨论由国务院和商务部提交的经济防务政策报告。腊斯克说政府成员都赞成目前对苏联集团的出口许可证政策,他建议对于出口管制的长远政策暂不作决定,但应向苏联传达美国的灵活性,因此,应该批准向苏联出口的59个悬而未决的许可证申请。麦克纳马拉主张拒绝任何可能有助于提高苏联军事潜力的物资出口。赫杰斯说苏联正在挑选他们想要的,其结果是我们帮助他们发展他们的经济力量;对于盟国放松对苏联东欧国家贸易的要求,他敦促美国政府努力说服盟国与美国一起对苏联实行严格的限制。如果失败了,他建议美国与苏联进行双边会谈,努力增加美苏贸易,以此迫使盟国答应实行与美国同样的严格控制。本质上,腊斯克希望恢复1961年以前的水平,而赫杰斯坚决要求维持目前的出口管制水平甚至更严厉的出口管制。最后肯尼迪指示国务院和商务部把美国经济防务政策声明中的一些内容加到NSC5704/3中,以反映国会的愿望,决定出口管制维持1961年8月以前的水平,拒绝为向苏联出口的汽车制造机器发放许可证。^③显然,在国会的压力和商务部的反对下,肯尼迪实际上回到了原点。

赫杰斯并不满意维持1961年8月以前的水平。7月20日和8月17日,他两次给腊斯克写信,要求通过巴统“使盟国同意提高对苏联集团的多边出口管制水平”,建议在巴统内部和北约经济顾问理事会上就扩大对苏联集团的出口管制进行谈判。腊斯克说虽然NSC会议就争取盟国同意采取更高水平的多边出口管制进行了讨论,但还没有就应该遵循的方针达成任何协议。重要的是,现在不是就扩大出口管制在巴统内部努力获得一致协议的时候,只有在形势明显恶化的时候,盟国才会同意采取有效的经济对抗措施。赫杰斯不得不承认时机不成熟,但转而要求为确定何时时机将成熟与腊斯克进行讨论。^④

在政府内部就出口管制进行争论的时候,众议院和参议院出口管制调查委员会对向苏联集团的出口缺乏有效的多边控制表示强烈关注。新的扩大贸易法成为政府和国会关注的中心。肯尼迪希望新法案能与过去一样,授予总统在与外国进行自由贸易谈判时所需要的自由裁量权,保留总统给予社会主义国家最惠国待遇的权力。为防止国会的保守主义者和贸易保护主义者团结起来阻止扩大贸易法的通过,政府在修改禁运法律方面不敢采取更大的步骤。尽管如此,在1962年的贸易扩大法中,国会仍规定总统不得向“任何处于社会主义控制下的国家或地区”提供最惠国待遇地位。^⑤这在事实上废除了总统在给予社会主义国家最惠国待遇方面的自由裁量权。根据上述规定,肯尼迪最后不得不在1963年10月取消了南斯拉夫和波兰的最惠国待遇。

古巴导弹危机使商务部和国会有了加强出口管制的更好理由。商务部规定,暂停向苏联集

① FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 311,312.

② Export Control Issue Discussed, Memorandum of Whitehouse, Jul. 17, 1962, DDRS, CK3100181372.

③ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 313, 314. Export Control Issue Discussed, Memorandum of Whitehouse, July 17, 1962, DDRS, CK3100181372.

④ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 316, 317, 318.

⑤ Thomas A. Wolf, *U. S. East-West Trade Policy*, pp. 77-79; Jennifer W. See, “An Uneasy Truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963,” *Cold War History*, vol. 2, no. 2, 2002.

团出口已经批准出口的物资,同时,商务部制定了“积极清单”(positive list),把出口管制范围扩大到那些能提高苏联集团国家经济潜力的物资,不仅控制本国公司对苏联的出口,而且控制美国公司的外国子公司或附属公司对苏联集团的出口。^①在苏联威胁的忧虑中,国务院也就扩大控制专门与盟国进行商讨。^②这样,在肯尼迪就职两年后,肯尼迪不仅未能实现当初的目标,相反,美国的出口管制越来越严厉。

四、肯尼迪放松出口管制的最终失败

古巴导弹危机也给肯尼迪提供了反思战略禁运的机会。肯尼迪在危机中的对苏强硬态度表现出“挽救自由”的决心,保守派不再能指责他对社会主义的“绥靖”。这样,肯尼迪成功地赢得国内信任,获得民众极大尊敬。^③其政治基础得到巩固,这为他在放松战略禁运方面提供了更大空间。同时美国贸易不平衡加剧,他原本希望通过狄龙回合谈判和促使英国加入欧共体建立自由贸易政策来减轻贸易不平衡和加强美元地位,但1960—1962年的狄龙回合谈判没有使欧共体降低关税,美国担心其农产品会被挤出欧洲市场,而法国也因为担心英国会成为特洛伊木马而否决了英国的申请。^④于是,1963年初,肯尼迪给腊斯克写信,询问西欧向包括苏联在内的东欧国家出口的水平,并要求评估美国增加向社会主义国家出口农产品的可行性。腊斯克回复说,如果商业信贷不扩大到东欧,美国出口不可能大量增加。^⑤这是一个老问题,在第503次国家安全会议上,财政部长道格拉斯·狄龙就提出过同样的看法,^⑥这涉及修改约翰逊法。肯尼迪非常清楚这一点,但在冷战的“危机年代”,修改约翰逊法是不可能的。肯尼迪于是再次要求审查出口管制政策。

1963年5月16日,肯尼迪要求出口管制审查委员会审查美国目前对先进装备的出口管制方式是否足以保护国家安全利益和促进缓和;根据西欧与苏联及其卫星国的贸易,美国是否应该重新考虑与苏联的贸易。^⑦接下来的几个月,围绕对社会主义国家的出口管制是否应该放松、如何放松以及放松到何种程度,肯尼迪的顾问们展开了激烈的争论。

1963年7月26日,在经过国务院内部多次讨论并获得包括腊斯克在内的国务院的支持后,国务院政策设计委员会主任罗斯托(Walt Whitman Rostow)以政策设计委员会的名义向肯尼迪提出了“美国与欧洲苏联集团国家的贸易政策”报告。报告认为:多年以来,美国对苏联集团努力维持等同于经济战争的姿态,苏联集团与西方的贸易主要发生在与盟国之间,而不是与美国之间,这超出了美国影响的范围,控制不会影响现有力量平衡,既不会增加苏联力量,也不

① Josef C. Brada and Larry J. Wipf, "The Impact of U. S. Trade Controls on Exports to the Soviet Bloc," *Southern Economic Journal*, vol. 41, no. 1, 1974, p. 48, note 2.

② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 319.

③ Jennifer W. See, "An Uneasy Truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963," p. 166.

④ 王绳祖主编:《国际关系史》第9卷,北京:世界知识出版社,1995年,第8页。

⑤ Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991*, p. 166.

⑥ S. S. R. Summary of NSC 7/12/62 Meeting on East-West Trade, Memorandum National Security Council, Jul. 17, 1962, DDRS, CK3100188378.

⑦ Kennedy Asks the Export Control Review Board to Examine 2 Questions about Trade with the Soviets and to Report Their Findings to Him within 90 Days, White House, Secret, Issue Date: May 16, 1963, DDRS, CK3100212174. FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 322.

会减少美国力量，即使最大程度上禁止东西方贸易，苏联仍能保持其内部的社会、政治秩序和相当快的经济增长；美国与苏联的贸易量非常小，对苏联基本上没有战略意义，完全可以忽略不计，与贸易本身的好处相比，放松出口管制对美国具有不成比例的政治和心理上的好处。所以贸易管制政策的主要问题是政治问题，不是战略或经济问题，既不能完全放开，也不能全部否定，问题的本质是美国在处理与苏东关系时如何最有效地使用贸易政策这个工具。从上述认识出发，罗斯托建议：美国从它的贸易政策的变化中所获得的主要好处是促使苏联的行为和政策与美国的利益协调一致，美国出口管制政策的主要目标应从削弱苏联经济能力转向努力影响苏联集团的事件进程和政策演变；在与苏谈判时，美国应把贸易政策作为适当的谈判工具，以打破冷战僵局，实现缓和；应与社会主义国家在双边协议的基础上进行贸易，鼓励和促使东欧采取独立于苏联的政策。但在苏联采取切实的缓和步骤以前，美国将不考虑这种贸易协定，相反，政府应努力使国会同意制定新的东西方贸易法案，总统也应该获得充分的授权以把贸易作为与苏联及其卫星国打交道的有效政治工具。^①

罗斯托的建议的实质是把贸易与苏联在国际事务中的政策和立场相联系。应该说，这种把贸易与苏东国家的政策相联系，而不仅仅是通过禁止有关物资的贸易从而阻止苏东国家经济和军事潜力的增长的做法更符合美国和西方盟国的政治、安全和经济利益，因而得到肯尼迪和腊斯克的欢迎。甚至一向反对扩大美苏贸易的麦克纳马拉也赞成联系政策，他说“美国的政策应该是寻求改变苏联的态度，而对贸易的积极态度就是这个政策的一个重要方面”。^② 虽然从 20 世纪 70 年代以来，美国历届政府都坚持把贸易与有关国家的国内外政策如人权等政策相联系，并给美国带来巨大政治利益，但当时它所引起的反对确实是强大的。实际上，在罗斯托提交报告之前的 5 月 8 日，就是否向苏联出口两台大型农业机械，赫杰斯要求肯尼迪就 1962 年出口管制法修正案的“经济潜力”提供解释，并建议尽可能作严格狭义的解释。肯尼迪明确表示，拒绝与苏联贸易是“不明智的”，并表示“我并不认为拒绝苏联获得我们正讨论的美国的一些机器和工厂设备就能维护我们的国家安全，无论如何，他们能从欧洲获得许多物资。权衡利弊，这将使我们在至关重要的军事和政治问题上更难应对苏联”。^③ 但赫杰斯并未被说服。国家安全委员会欧洲事务高级官员、国务院前苏联科科长克雷恩（David Klein）不同意罗斯托报告，认为它忽视了放松出口管制所产生的国内政治压力，只能作为抽象的政策声明，而作为具体的指导方针，其价值值得怀疑，期望苏联先展示善意是不可能的。^④ 他的结论是现在改变美国战略禁运政策在法律上和政治上都是不合适的。

出口管制审查委员会经过讨论，于 8 月 9 日向肯尼迪提交了糅合了国务院、国防部、商务部和国家安全委员会观点的报告。针对前文所述肯尼迪 1963 年 5 月向委员会提出的两点要求，报告提出七条建议。^⑤ 报告对国内外政治对放松出口管制所产生的压力相当敏感，建议基本上是试

① FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 324.

② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 326.

③ Kennedy and Secretary of Commerce Luther H. Hodges Discuss Soviet Practice of Purchasing American Items of Advanced Technology, May 16, 1963, DDRS, CK3100212173; Commerce Secretary Hodges Seeks Advice and Guidance from Kennedy on the “Economic Potential” Provision of the Export Control Act, May 8, 1963, DDRS, CK3100257081.

④ FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 325.

⑤ 1. 继续研究向社会主义国家出售技术的可能性；2. 采取措施，确保单项许可证不会以削弱美国谈判立场的方式作出决定，并反映与苏联关系的主要特征；3. 根据东欧国家形势的变化，为减少出口控制作

探性的,只是要求研究放松出口管制对美国经济、欧洲盟国以及对苏联及其卫星国的可能影响。相比罗斯托报告,它相对温和,希望“在目前的法律框架内,采取更少限制的措施,逐步扩大贸易”,并不断提醒实行该政策在政治上可能产生的困难。

9月19日,肯尼迪表示总体上同意出口管制审查委员会的建议,批准了第2、3条建议,要求审查委员会进一步研究第1、4、5、6、7条建议,表示在充分理解之后才批准它们。^①同时,他表示,由于“过去两个月的事态发展,包括核禁试条约以及盟国与苏联及其卫星国的更多的贸易”,他“强烈要求”采取比报告所建议的更积极的措施发展美国与苏联和东欧卫星国的贸易。肯尼迪强调,他的兴趣在于“在贸易领域采取及时的和富有生机的行动”。考虑到最近两个月来国际形势趋于缓和以及盟国与苏东国家贸易进一步增加的现实,他对赫杰斯说:“我们不能落在后面”。^②他还说“政府应该有一个人负责实施该计划,在进一步磋商之后我将任命这样一个人”。考虑到赫杰斯对东西方贸易的立场,他决心避开赫杰斯,任命国务院一个高级官员行使商务部和财政部的法定权力,以负责促进美国与东欧国家的贸易。一个月后的10月21日,他决定由负责经济事务的副国务卿鲍尔处理东西方贸易。

批准出口管制审查委员会8月9日的建议在相当程度上解决了国务院、国防部和商务部之间在东西贸易上的争执。但实际上,导致负责出口管制的三个主要部门之间争执的根本问题并未解决;国会的立场也丝毫未变。

9月24日,参议院批准《部分禁止核试验条约》。肯尼迪认为这为放松出口管制政策、实现缓和提供了机会。10月9日,肯尼迪决定,同意美国私人谷物经销商按市场价格向苏联及其卫星国出价值1.4亿美元的剩余小麦。肯尼迪认为这对美国是有利的,但他也意识到国会会反对,为降低国会的反对情绪,他宣布这些小麦的一半“将由美国船只运送”。^③但国会的反对还是令人吃惊,说这些小麦将非常有利于苏联的经济潜力,批评他根本没有严肃认真地考虑冷战或苏联的威胁,扬言要采取政治和立法行动阻止扩大与苏联的贸易。商务部长赫杰斯也公开反对扩大与苏联的贸易。肯尼迪不得不于10月10日给国会两院议长写信解释。他说小麦属于非战略物资,向苏联出售小麦,不仅能增加美国收入、减少贸易赤字、减少美国储备费用,而且能向苏联展示美国愿意缓和紧张局势的姿态。而且苏联的美元、黄金有限,购买食品后,“他们不能用来购买军事物资或其他装备”,这有利于西方。^④为增加说服力,肯尼迪还附上司法部长罗伯特·肯尼迪对向苏联出售小麦所作的司法解释,即向苏联出售剩余小麦既不需要国会的批准也不应被国会的行动所禁止,约翰逊法案并不禁止美国扩大对苏联的短期贷款。^⑤

① 准备,在目前的法律框架内,逐步扩大与东欧国家的贸易;4. 准备与苏联就双边贸易协议进行谈判;5. 及时研究在东西方贸易扩大期间美国国家利益能否得到充分保护;6. 成立一个工作组,以确定新的东西方贸易法案内容和准备国会在考虑制定这一法律时需要的数据;7. 审查美国与盟国关系,探索修改巴统体制和保留多边安全控制的可行性。考虑到国会对修改巴特尔法案的强烈反对态度,腊斯克还建议由他本人、赫杰斯与麦克纳马拉一起会见国会领导人,说服国会能够在必要时改变对苏联集团贸易的立场,FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 326, 327; U. S. Trade with U. S. S. R. Examined by Export Control Review Board, Aug. 9, 1963, DDRS, CK3100257084.

① FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 329, 331.

② FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 329; S. S. R. Kennedy Encourages Trade with U. S. S. R. and Eastern Europe, Sep. 19, 1963, DDRS, CK3100165334.

③ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 330.

④ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 330.

⑤ FRUS,1961-1963, Vol. IX, Doc. 330.

国务院担心肯尼迪的声明使盟国误以为美国将放松出口管制。为避免这种情况，国务院向各国解释说，虽然美国正考虑修改对欧洲苏联集团的非战略贸易的限制，但处理经济问题“应在美国与欧洲社会主义国家的关系背景下考虑”，核禁试条约和军备控制并没有结束冷战。苏联仍“采取不妥协的立场，继续支持他们所说的被压迫人民的民族解放战争”。^① 因此，美国将继续维持东西方贸易的基本经济政策，禁止出口战略物资。

肯尼迪和国务院的行为没有降低国会的反对力度。以卡尔·芒杜（Karl E. Mundt）和路易斯·怀曼（Louis Wyman）为代表的国会议员认为任何放松对社会主义国家出口管制政策的行为都是愚蠢的和不道德的。他们一方面准备起诉与苏东国家贸易的公司和发放出口许可证的政府官员，另一方面准备采取立法措施，禁止与社会主义国家贸易。10月22日，路易斯·怀曼要商务部提供所有获得出口许可证向苏联集团国家出口津贴商品的公司名字和地址。他和其他议员准备起诉这些公司，他们还准备起诉商务部长，因为他同意发放出口许可证。^② 11月14日，卡尔·芒杜提出对外援助授权法修正案，即禁止进出口银行为任何社会主义国家购买美国的谷物提供担保或扩大贷款。肯尼迪认为，如果通过修正案，美国将不能出售小麦，也不能出售烟草、谷物和棉花等物资，受损害最多的是美国的生产者和出口商。这是肯尼迪要竭力避免的。15日，他用“最强烈的言词”敦促参议院不要通过该修正案。在肯尼迪被暗杀后，两院经过协商，决定把进出口银行是否为社会主义国家提供贷款或贷款担保的自由裁量权交给总统，如果总统认为这样做符合美国国家利益并在30天内报告国会的话。它成为1964年对外援助法案的一部分。这是白宫在与国会关于出口管制斗争上的一个胜利，但这个胜利却不属于肯尼迪，而属于新总统约翰逊。

五、结论：难以摆脱的困境

最新研究表明，肯尼迪并不是毫不妥协的“冷战斗士”，而是致力于缓和的实现，并在美苏缓和中发挥了非常关键的作用。^③ 表现在经济上，就是他一直努力放松出口管制，扩大与苏东国家的非战略物资贸易。但事与愿违，与艾森豪威尔政府相比，出口管制更严厉了，杜鲁门和艾森豪威尔曾拥有的对社会主义国家贸易的自由裁量权被国会取消，出口管制的范围扩大，国会不仅通过立法对本国公司向苏联、东欧国家的出口进行控制，而且对美国公司的外国子公司或附属公司向苏联集团出口的物资进行控制，许多已解除禁运的物资和非战略物资被重新纳入禁运范围，甚至向苏联出口剩余小麦也被国会禁止。正如道博逊（Alan P. Dobson）所说，“巴统出口管制清单更长了”。^④

肯尼迪政府放松出口管制政策的失败，根源于美国对外政策始终存在的一个基本矛盾，那就是国家安全与经济利益之间的矛盾。肯尼迪执政时期的1961—1963年被称为冷战时代的“危机年代”，出现了柏林危机和古巴导弹危机等一系列战争边缘的紧张状态，绝大多数美国人把苏联共产主义扩张当作美国国家安全威胁的主要来源。这一时期的美国对外政策，国家安全目标

① FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 330.

② WH Briefing Report: Export Control Confidentiality; Soviet Wheat Sales; Financing of Direct Investment Abroad by U.S. Firms, Oct. 29, 1963, DDRS, CK3100257086.

③ Jennifer W. See, "An Uneasy Truce: John F. Kennedy and Soviet-American Détente, 1963," p. 161.

④ Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991*, p. 150.

比任何其他时期都更具有无可争议的优先地位,因此,事关国家安全的出口管制居于主导地位。绝大多数议员不仅把冷战当作意识形态上的生死斗争,而且将其看作是国家利益的冲突,即使在相当长时间内也不可能通过和平手段解决。国会议员认为社会主义仍是铁板一块,认为苏联的缓和仅仅是表面现象,任何贸易都是对苏联某种形式的援助,都有利于苏联“埋葬”美国的事业。围绕柏林和古巴发生了一系列冲突,使国会更加坚定了这种看法,更不愿意在对外经济政策上接受总统领导,^①而倾向于自己行使宪法规定的权力,采取更强硬的政策。美国公众也由于不断爆发的美苏争夺而反对放松对社会主义国家的出口管制。许多美国人认为美国正在失掉冷战,苏联正取得冷战主动。选民要求肯尼迪采取强硬行动,重新获得优势地位。而肯尼迪在大选中以微弱优势获得胜利,因而他缺乏一种其他总统在上台初期所具有的权威。这严重损害了肯尼迪的“公众威信”,使他不能有效动员美国公众支持他的政策。

同时,肯尼迪政府出口管制指导原则的内在矛盾也不利于出口管制改革的顺利推行。鲍尔报告一方面承认发展与苏联集团的贸易符合西方利益,因而鼓励自由世界与苏联的贸易,以此解除苏联的孤立和鼓励苏联成为国际社会的建设性力量;另一方面肯尼迪政府又把放松对东西方贸易的控制当作促使东欧国家摆脱苏联控制的诱饵。这是一对不可克服的矛盾。在实际运用中,为实现上述目标,美国区别对待苏、东国家,对东欧的出口管制较松,而对苏联的出口管制较严。这一战略从长远看可能是有效的,但在苏联政治上严格控制东欧的情况下,此一战略在短期内是很难奏效的。另一方面,为改变苏联的国内外行为,美国把放松对苏联东欧国家的出口管制当做奖励苏联采取符合西方愿望和要求的行为的工具,但是在冷战危机频发的年代,苏联不大可能接受美国的要求。

此外,美国与苏联东欧国家的贸易在美国对外贸易总量中所占的比例非常小,导致美国对美苏贸易不敏感,因而,很难影响美国贸易政策。十月革命以来,美国与苏联的贸易基本上没有发展起来。对此,美国副国务卿鲍尔在1962年1月10日召开的美国政府内部会议上曾非常明确地指出,与苏联东欧国家的贸易“对于美国来说,只是桶中的一滴酒”。^②另一方面,随着冷战的全面展开和美国遏制战略的全面推行,苏联倡导成立了经济互助委员会,并提出两个平行市场理论,苏联对外贸易的重点转向经互会内部的经济一体化,东西方贸易对于苏联也没有多大意义。而且,苏联只对美国的先进军事技术和军民两用技术感兴趣,而它们又恰恰是美国不愿意向苏联出口的。因此,大幅度放松对苏联的出口管制不仅不会带来经济上的极大好处,还很可能损害削弱或分裂苏联东欧国家的政治目标。

总之,在冷战危机年代,出口管制政策已经与美国的冷战战略和冷战思维融为一体。贸易控制被看作是有效的冷战武器。美国比苏联富有,两国之间的任何贸易都更有利于苏联而不是美国。同时,贸易控制也是美国有决心进行冷战以及在道德上不赞成苏联的重要象征,美国出口管制政策的变化将动摇美国作为“冷战斗士”的形象。因此,肯尼迪很难为其放松出口管制的政策革新获取必要的政治支持。

〔作者刘子奎,上海师范大学非洲研究中心副教授。上海 200234〕

(责任编辑:焦兵 责任编审:姚玉民)

^① Arthur M. Schlesinger, Jr., "Congress and the Making of American Foreign Policy," *Foreign Affairs*, vol. 51, no. 1, October 1972, pp. 78-112.

^② FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Doc. 304.

corruption. The investigation represented a major economic audit of bureaucratic cliques in a process that reflected the multiple interest relationships in bureaucratic politics. Interest relationships not only embody economic relationships, but are also the foundation of political relationships. Taking the political process as an important concept in political analysis and, on this basis, dynamically exploring the investigation's actual facts and political measures and tactics will help us to gain a deeper knowledge and understanding of bureaucratic politics.

A New Look at Prince-Regent Zai Feng's Dismissal of Yuan Shikai

Li Yongsheng(65)

Zai Feng's dismissal of Yuan Shikai was inevitable, as he had long resented Yuan's betrayal of the Guangxu Emperor at the time of the Hundred Days' Reform of 1898 and was in addition suspicious of Yuan's overwhelming power and influence. Before his dismissal, Yuan had tried to seize financial power and had strongly advocated that China and the US exchange ambassadors. Taken together with memorials from the official supervisors accusing Yuan of having so much power that he threatened the throne, these factors led to Zai Feng's decision to dismiss him. The idea that Zai Feng wanted to put Yuan to death or try him makes no sense, and the view that Yuan fell because of the failure of his policy of alliance with the US against Japan is contrary to the historical facts. Although the Japanese government was happy to see Yuan dismissed, it was not engaged in any conspiracy to bring him down.

The Kennedy Administration's Policy of Export Controls on the Soviet Union and Eastern Europe

Liu Zikui(82)

Once Kennedy took office, he was faced with a new situation at home and abroad. He had initially intended to loosen export controls on the Soviet Union and Eastern Europe; but although this was beneficial for the US both in terms of boosting the economy and easing the Cold War situation, export controls had become integrated with the US Cold War strategy and mentality in the critical years of the Cold War, and was seen as an effective weapon. At the same time, due to the disagreements within the US government and internal contradictions in the Kennedy administration's guidelines for reform of export controls, the original intention of loosening export controls was not achieved; on the contrary, the policy became more stringent.

The Kennedy Administration's Contingency Plans for War with Cuba

Zhao Xuegong(97)

During the Kennedy Administration, the United States not only adopted hostile political, economic and foreign policies toward Cuba, but also made a series of secret contingency war plans, attempting to