



美国对二战后德国赔偿政策的演变

桂 莉 孙文沛

摘 要：出于宏观战略考虑，美国对二战后德国的战败赔偿政策经历了由严苛到宽松的转变。战争结束前已出台的“摩根索计划”对美国的战后对德政策产生了重要影响。雅尔塔会议后，美国开始转变德国赔偿政策，确立了实物赔偿原则；在波茨坦会议上，美国提出“分区赔偿”原则，停止与苏联在德国赔偿问题上的合作。由于冷战需要，美国大量削减西占区支付赔偿的数量，开始扶植联邦德国抵制苏联。

关键词：美国；德国政策；赔偿

二战后德国赔偿政策是战后美国对德政策乃至全球冷战战略的一个重要组成部分。赔偿政策的演变与美国的德国政策的调整和全球冷战局势密切相关。美国在索取赔偿惩戒德国和扶植德国恢复经济之间小心权衡，以追求某种微妙的平衡。由于在二战中发挥的作用和经济、军事实力的极度膨胀，美国以支配者的身份参与到战后欧洲政局中来，并对未来德国的命运掌握着决定性话语权。然而因为对欧洲事务缺乏成熟的心态，美国的德国战后赔偿政策的演变表现出理想主义与现实主义相交错的局面，同时因为一战后失败的德国赔款政策带来的沉痛教训，美国决心不再重蹈覆辙，其战后对德政策采取服从于全球冷战战略的原则。

一、美国的预处理——“摩根索计划”的出台

不可否认，美国是最具有先见性的国家。在二战中，美国除珍珠港外，本土并未成为战场，所遭受的战争创伤是很小的。不仅如此，它还利用战争的机会实现了本国经济的飞速发展，与当时较为先进的欧洲各交战国获得了比较优势，在战争中成长壮大，成为世界第一强国。美军在第二次世界大战中伤亡人数总计 101.3 万，其中约 70% 分布于欧非战场。二战结束后，德国成为了美国言听计从的小伙伴，在内政外交上紧密追随美国。了解以上这些史实，有助于我们理解美国可以较为宽容地处理德国赔偿问题的缘由。

早在太平洋战争爆发后，具有先见战略眼光的美国政府即开始着手制订战后对德政策。对德政策的主要制定者是时任国务卿的科德尔·赫尔(Cordell Hull)。1942 年，美国国务院成立了战后问题咨询委员会，委员会成员主要是不担任公职的社会名流，他们在决策中大多持温和态度。而最高决策者罗斯福的态度则一向较为强硬。1943 年 2 月 12 日，罗斯福总统在白宫记者会见时表示：“我们不想伤害轴心国的普通老百姓。但是对于他们的罪行，对他们的凶残暴虐的领袖，必须给以应有的惩罚。”^①

^① Department of United State, *Foreign Relations of the United States: 1942, 7-1943*, 6, Washington D. C. : U. S. Government Printing Office, 1945, p. 44.

对于战后德国的安排,美国国务院的意见是不赞成战后德国大规模的工业设备搬迁,因为这种方式不仅不能提供多少赔偿,反而会使德国经济陷入崩溃,无法参与到以美国为主导的多边主义国际体系中来。出于冷战需要,美国有可能扶植德国对抗苏联。但这种扶植必须和赔偿以及消除挑起新的世界大战的隐患之间取得平衡。因此,美国国务院认为最合适的方法是在保持德国民众最低生活水平的基础上,让德国工业长期无偿交付工业产品。这种方法不会损害德国的工业设施,而且免费的德国工业品将促进欧洲的重建,同时会减少重建对美国的贷款需求。1944年4月,美国政府成立了对外经济政策执行委员会,成员主要来自国务院、财政部和对外经济行政部。对外经济行政部提出的“剩余”(Residual)赔偿原则得到了普遍认可,即在战后5年时间内,保证德国人最低生活水平,并保证德国人与其他被解放地区普遍生活水平相当的条件下,将所有其他方面的产品都用于支付赔偿^①。

时任美国财政部长的亨利·摩根索(Henry Morgenthau)具有犹太血统,对纳粹德国一向持极端仇视态度,并不可避免地将这种个人感情融入到财政部对德政策的制订中。1944年8月中旬,摩根索在游历欧洲时偶然得到了一本盟国远征军最高司令部编写的军政府人员工作手册。这本手册确定了对德国居民供应食品的数量以维持每人每日2000卡路里为目标,理由是,若标准再低,人们就无法进行正常工作了。手册还规定德国可以保留一些重工业^②。摩根索认为手册的标准过于宽大,并在回国后将该手册交给了罗斯福。总统为此十分恼火,公开批评手册的起草者对德国人过分宽容,并下令迅速收回所有手册。在与总统取得一致意见之后,摩根索迅速起草了一个以严厉苛刻著称的计划——“摩根索计划”(Morgenthau Plan)。这一计划意在使德国彻底非工业化和重新农业化,声称他们想从德国得到的是“和平而不是赔偿”,主张在最大范围内拆卸德国的工业设备作为赔偿。理由是大规模拆卸可以在盟国的重建中发挥作用,同时,一个缺乏工业设备的虚弱德国不会再度威胁欧洲的安全。

尽管计划已十分苛刻,摩根索仍认为其不够严厉,随即又出台了第二份更加激进的方案:摧毁或拆除德国所有可能用于战争的工厂和设备——一切重工业,例如钢铁厂、汽车制造厂、机床厂等;德国只被允许生产日用消费品,如家具、迈森瓷器、德国啤酒等;对德国最重要的矿区鲁尔区实行“非工业化”(Deindustrialize),关闭德国经济命脉所在——鲁尔的煤矿,并淹没它们。“摩根索计划”无疑是过于严厉了,并且不具备可操作性,正如丘吉尔所评价的,摩根索把自己的想法引向“超逻辑的结论”^③。

由于与总统良好的私人关系,摩根索的对德政策取向对罗斯福影响较大。在1944年9月召开的美英作战委员会魁北克会议上,摩根索受到特别邀请并向罗斯福和丘吉尔提出了他的计划方案,并于9月15日得到两位领导人的草签同意。但会议结束后,“摩根索计划”在内阁遭到了国务院和陆军部代表的联合反对,场面僵持不下。加上在EAC(European Advisory Commission,欧洲咨询委员会)中的苏联代表也表示“摩根索式的思维方式是苏联政府无法接受的”,罗斯福最终放弃了对“摩根索计划”的支持。尽管如此,罗斯福的态度并未宽容起来,他于12月6日致函国务院表示:盟国将允许德国发展一定工业满足自身需要,但不允许其发展出口;德国必须归还所有掠夺来的物品^④。如此以来,德国参与战后世界贸易体系的构想被断然否决。

综上所述,战时美国政府内部对德国赔偿政策存在分歧,并不十分明确。最高决策者也出于利益权衡考量左右摇摆。美国政府只能带着综合了多方意见的方案参与到雅尔塔会议的讨论中去。

二、雅尔塔会议与实物赔偿原则的确立

1945年2月召开的雅尔塔会议为战后德国的命运定下了基调。为了促成英、苏、美三大国在处理战后德国问题上达成妥协,美国被迫不断修订自身的对德政策。罗斯福表示,战后美国既不希望获得赔偿(这是相对于苏联而言的),同时也不会给德国以任何援助,但美国希望获得在美国的所有德国财产。

① 田小惠:《试析战后德国战败赔偿政策》,载《世界历史》2005年第4期,第15页。

② 迈克尔·鲍尔弗·约翰·梅尔:《四国对德国和奥地利的管制(1945—1946)》,上海译文出版社1985年,第29页。

③ 迈克尔·鲍尔弗·约翰·梅尔:《四国对德国和奥地利的管制(1945—1946)》,第27页。

④ Bruce Kuklick, *American Polity and the Division of Germany, the Clash with Russia over Reparations*, Cornell University, 1972, p. 63.

此外,美国愿意帮助苏联从德国获得所需的一切,也愿意帮助英国人增加出口并找到代替德国的新的销售市场。在雅尔塔会议上,三方关于赔偿问题争论的焦点最终集中到苏联提出的 200 亿美元赔偿总额上。矛盾主要表现为英苏之间的争执,美国在这个问题上圆滑地站到了苏联一边。早在 1944 年 12 月,美国战略研究办公室(the Office of Strategic Services)经过统计,即认为德国每年可支付的赔偿至少为 65 亿美元,因此美国不反对 200 亿美元的赔偿总额。此外,雅尔塔会议讨论范围甚广,还包括联合国投票程序、波德边界、波兰政府组成以及法国是否加入盟国占领委员会等诸多问题。罗斯福希望通过认同苏联的方案换取斯大林在其它关系到美国利益问题上的让步,这一合作法则在国际交往中是很常见的。2 月 9 日,时任美国国务卿的斯退丁纽斯在首脑会议上宣布了美国关于赔偿问题的草案。草案内容与苏联的赔偿方案基本一致,并在结尾特别声明:莫斯科赔偿委员会应把包括一次提取和每年提供货物的赔偿总额 200 亿美元(其中 50%给苏联)作为自己工作的基础。罗斯福曾私下表示,“他愿意以任何一个起点作为讨论的开始,不论是 50 亿、100 亿,还是 200 亿或 300 亿,都不重要。只有在事实被确认的基础上才能够确定具体的赔偿数目,而现在提供的这些数字只是一种假设。”斯退丁纽斯也在回到华盛顿后表示,“赔偿的确切数据要等到盟国进入德国,并且估计了德国的支付赔偿能力之后再定。”^①言外之意,美国领导人认为在当时就确定一个确切的赔偿数字毫无意义,在赔偿问题上的暂时让步仅仅只是一种外交手段。

雅尔塔会议最终确定了德国以实物支付赔偿的原则,并在莫斯科设立赔偿委员会讨论赔偿数额问题,它标志着三大国在德国赔偿问题上共同政策的初步确立。雅尔塔会议后,美英在赔偿问题上的立场日益接近,双方都强调保持德国具有一定经济实力、不依赖援助的重要性,并在“优先结账”这一原则上达成了共识。1945 年 7 月,美、英、苏三大国首脑齐聚波茨坦,以便就战后欧洲政治经济安排做出最终决议。在莫斯科赔偿委员会上未能达成一致的赔偿问题,又一次十分棘手地摆在了三国首脑面前。

三、波茨坦公告与“分区赔偿”原则的确立

如果说雅尔塔会议确定的实物赔偿原则解决了德国赔偿内容的问题,那么在波茨坦会议上则将要就德国赔偿的数额及方式问题达成决议。

1945 年 7 月 17 日至 8 月 2 日,三大国首脑齐聚波茨坦举行会晤,旨在确立战后欧洲新秩序。波茨坦会议开始时德国的现实状况是,各国已开始在各自占领区实施工业拆迁,苏联甚至在刚进入德国的时候就已经开始了大规模的拆迁工作。苏联还擅自将原德国东部大片领土交给波兰,这些地区包括 12% 的德国可移动资产和大量的剩粮,而在美英原来的规划中这些地区是作为德国的一部分被纳入赔偿体系的。苏联还拒绝提供详细的关于东占区已搬迁物资的清单。在美国看来,苏联的这种行为破坏了谈判赔偿问题的基础,美国对此无可奈何。在雅尔塔议定书中,美国曾经赞同苏联提出的以 200 亿美元作为讨论基础,此时美国代表则表示收回上述意见,因为实际情况的巨大变化已经无法以 200 亿美元作为讨论的基础了。苏联代表还主张将鲁尔区国际化,由四大盟国共同控制,其真实目的是从鲁尔区获得部分赔偿,同时还可以防止美英利用这一重要工业区来牵制自己。美英对此强烈反对,谈判陷入了僵局。

为了打破僵局及对抗苏联的行为,时任美国国务卿的詹姆斯·F·贝尔纳斯(James F. Byrnes)在 7 月 23 日与苏联代表莫洛托夫的会谈中首次提出了“分区赔偿”(Zonal Reparations)原则。他建议各大国在自己的占领区内索取赔偿,此外苏联还可以从西占区获得一定比例的工业设备作为赔偿。苏联还可以利用本占领区内的食物和煤来换取西占区的工业设备等物资。这一原则将苏联的行为限制在苏占区,并使苏联不能以支付赔偿为由干涉西占区的进出口事务。为了迫使苏联代表接受“分区赔偿”的原则,贝尔纳斯在 7 月 31 日的首脑会议上提出了一个“一揽子计划”,即把赔偿问题、波兰西部边界问题和接纳进入联合国问题放在一起考虑。只有苏联接受美国的赔偿方案(包括“分区赔偿”原则),美国政府才愿意在苏联关心的波兰西部边界问题和接纳波兰进入联合国问题上做出让步^②。苏联被迫同意了

^①Robert Maddox, *Reparations and Origins of the Cold War, The Cold War, Volume 1*. Routledge, 1998, p. 132.

^②萨纳柯耶夫、崔布列夫斯基:《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议文件集》,三联书店 1978 年,第 442 页。

“分区赔偿”的原则。贝尔纳斯的基本意图是将德国分为两个经济单位,这两个经济单位之间又能像独立的国家一样进行国际贸易式的货物交换。在这项计划的指引下,德国将被分裂为两个部分而不是四个部分。贝尔纳斯认为,在德国问题上一刀切的做法将“导致盟国之间无止境的争论”。他还认为,在全德国的范围内榨取赔偿“将会是我们之间引发愤怒的永恒的源泉,尽管美国一如既往地希望与苏联保持真诚和友好的关系”。贝尔纳斯认为根据这个计划,西方国家没有必要干预苏占区的赔偿事务,苏联也不可能从西占区拿去什么。而且,西方国家还可以撇开苏联来处理它们占领区的事务。

美国代表的“分区赔偿”原则最终获得通过并被写进《波茨坦会议公报》,也成为美国对德国战后赔偿政策的一个重要转折。随着“分区赔偿”原则的确立,赔偿问题在很大程度上成为各占领国的“内部事务”,这种倾向为日后德国的分裂埋下了隐患。

1946年,英国首相丘吉尔发表著名的“铁幕演说”,标志着冷战在欧洲大陆蔓延开来。此前严厉的赔偿政策变得不合时宜。为将西战区扶植成为抵抗共产主义的前沿阵地,美国开始积极调整德国政策。美国出于与苏联对抗的考虑,确立总的原则是放宽对德国工业的限制,从削弱德国转变为复兴、扶植德国经济,将德国尽快纳入西方世界的体系之中。介于英国和法国对于复兴德国而危及安全的顾虑,美国提出只要保证德国高额的出口,就能够化解任何危险,认为安全方面无需多虑。1946年9月6日,美英占区合并后,美国国务卿贝尔纳斯在斯图加特公开发表有关对德政策的演说,他表示:“德国是欧洲的一部分,假如具有丰富煤铁资源的德国变成一个贫民院的话,欧洲的恢复,特别是德国毗邻国家的恢复,必将很慢。”他坚决反对以当前工业品支付赔偿,而且认为必须将德国作为一个经济单位来对待^①。至此,美国对德政策已发生根本性转变,恢复德国经济取代防止德国复兴、德国非工业化成为其政策的核心。随着1947年“杜鲁门主义”和“马歇尔计划”的出台,冷战升级,迅速复兴德国成为美国在欧洲与苏联抗衡的重要砝码,这时压制德国政策及对德国工业水平的限制已经与美国的全球战略背道而驰了。于是在美国的主导下,美、英大量削减了用于支付赔偿的工厂数量。在1946年IARA(Inter Allied Reparations Agency,盟国国际赔偿部署)接受分配的工厂只有31个,价值6400万马克。随后在1947年和1949年,美、英通过修订工业水平计划不断减少西占区原本计划拆除的工厂。选择拆迁的工厂也都属于军事工业以及和平时期工业生产中的过剩工业,如钢铁、化学和工程领域。1949年11月,联邦德国与西方盟国签订《波恩议定书》(Bonn Protocol),拆迁方案停止执行,早先被拆除而尚未运离德国的工厂仍还给德国。在最初的方案中,有1977家工厂被列入拆迁项目中,实际上仅有754家被拆除,比例为39%^②。据战后相关统计,柏林西占区赔偿总额仅占德国生产能力的5%。

四、结 语

在德国赔偿政策方面,美国主导最终确立了“分区赔偿”原则并得到英国和苏联的认可。在此原则指导下,美、英无需向苏占区提供食物和工业原料,苏联也无法从西占区的当前工业产品中获取赔偿。东西方盟国在德国赔偿问题上的矛盾得到一定程度的缓解,然而并未就此化解,各国都没有由于这项决议的达成而放弃自身的利益诉求。这一貌似完美的结局也造成了相当恶劣的后果。“分区赔偿”的确立使赔偿成为各占领区的“内部事务”,各占领国自行其是互不沟通,德国经济原有的内部交流被打破,东西方盟国在德国问题上彼此日渐疏远,为德国日后的分裂埋下了隐患。

●作者简介:桂 莉,武汉大学人文社会科学学报编辑部编辑;湖北 武汉 430072。

孙文沛,中国地质大学(武汉)马克思主义学院讲师。

●基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目(11YJC710047)

●责任编辑:何坤翁

① 迈克尔·鲍尔弗·约翰·梅尔:《四国对德国和奥地利的管制(1945—1946)》,上海译文出版社1985年,第226页。

② 郭荣赵:《欧洲史辞典,1789—1950》,台湾中国文化学院史学系第七、九两届1973年,第44页。