

尼克松政府初期 对德补偿谈判的策略 ——基于第 12 号国家安全决议备忘录的分析*

王雯菲

摘 要：自艾森豪威尔政府后期起，受困于国际收支逆差，美国开始要求联邦德国以购买军事装备和债券的方式给予其经济补偿，补偿协议两年为一期。至尼克松上任初，新政府面临旧的合同即将过期、该以何种方式续签协议的问题。在总统指示、国家安全委员会主导下形成的第 12 号国家安全决议备忘录表明，美方在新协议谈判过程中应充分考虑德国的政治形势，不要求对方提高补偿力度，并将国际货币领域的合作纳入考察范围。该备忘录为 1969 年 5 月至 7 月美德补偿谈判提供了总体思路，显示出尼克松政府一方面希望德国继续分担其经济压力，另一方面小心维护美德关系的复杂心理。将美德谈判置于缓和时代背景下考察可以发现，西欧整体实力的提升促进了联盟的内部转型，而这一转型既源于尼克松政府主动调整与欧洲国家的关系，又与美国经济权威的衰落有关。

关键词：尼克松政府；美德补偿谈判；NSDM12；美欧关系

作者简介：上海师范大学人文学院世界史系 讲师 上海 200234

中图分类号：D851.6

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2020)02 - 0129 - 15

* 本文为上海市高峰高原学科建设计划上海师范大学世界史学科阶段性研究成果以及上海师范大学校级文科科研项目(编号:310-AC7031-20-003008)的阶段性成果。

20世纪50年代中后期起,美国国际收支状况恶化,国内呼吁裁减海外驻军及要求保护国提供补偿的声音甚嚣尘上。为了解决驻军开支问题,艾森豪威尔、肯尼迪和约翰逊三届政府与德国^①举行多次会谈,获得了后者购买美方军事设备、债券等方面的补偿。德意志银行还在1967年签署协定,同意不将本国的美元储备转换成黄金。

与往届政府相比,尼克松政府降低了补偿问题的重要性。在1969年4月颁布的第12号国家安全决议备忘录(National Security Decision Memorandum,以下简称NSDM12)中,尼克松宣布将继续推进美德补偿谈判,但会充分考虑联邦德国的政治局势,还要适时提议两国在国际货币领域合作。因此补偿协议既涉及军事、经济安排,也关系到国际货币体系的发展。

既有研究主要侧重于1960—1968年间美德补偿谈判,有以下几个视角:探讨补偿协议的缘起与美、英、德三方谈判的策略和细节^②;探讨美、德在货币与防务领域的博弈,强调货币的政治维度^③;探讨20世纪60年代美国的美元防卫政策,详述美元与布雷顿森林体系解体的关系^④。本文关注的是1968年后尼克松政府针对美德补偿问题的内部讨论和分歧,以相关原始档案为基础,阐释军事、政治和货币领域的互动关系,分析缓和时代背景下,美国协调美德关系的总体策略。

一、美德补偿问题的缘起

20世纪50年代末至60年代,美国经济发展速度放缓,对外贸易盈余减小,资

① 除特别注明外,本文所称的德国均指联邦德国。

② Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950-1971*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Wolfram Kaiser, "Money, Money, Money: The Economics and Politics of Stationing Costs, 1955-1965," in Gustav Schmidt (ed.), *Zwischen Bundnissicherung und privilegierter Partnerschaft: die deutsch-britischen Beziehungen und die Vereinigten Staaten von Amerika 1955-1963*, Bochum: Brockmeyer, 1995, pp. 1-31. John Newhouse, *US Troops in Europe: Issues, Costs, and Choices*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1971. Christopher S. Raj, *American Military in Europe, controversy over NATO burden sharing*, New Delhi: ABC Publishing House, 1983, chapter 5.

③ 弗朗西斯·加文:《黄金、美元与权力 国际货币关系的政治(1958—1971)》,北京:社会科学文献出版社,2011年。William Gray, "Floating the System: Germany, the United States, and the Breakdown of Bretton Woods, 1969-1973", *Diplomatic History*, Volume 31, Issue 2, April 2007, pp. 295-323. Gregory F. Treverton, *The Dollar Drain and American Forces in Germany, managing the Political Economics of Alliance*, Ohio: Ohio University Press, 1978. Hubert Zimmermann Translated by Robert Kimber and Rita Kimber, "Occupation Costs, Stationing Costs, Offset Payments The Conflict over the Burdens of the Cold War", in Detlef Junker (ed.), *United States and Germany in the Era of the Gold War, 1945-1990: A handbook*, Vol. I, 1945-1968, New York: Cambridge University Press, 2004, pp. 333-340.

④ 崔丕:《美国美元防卫政策的演变》,载崔丕主编《冷战时期美国对外政策史探微》,北京:中华书局,2002,第416-440页;温强:《浅析肯尼迪政府时期美法在支付领域的矛盾》,载《美国研究》,2006年第3期,第107-123页。

本外流趋势显著。除国际贸易及资本状况导致国际收支不平衡外，美国海外军事开支高达每年 30 亿美元。基于国际收支严重不平衡，艾森豪威尔时期财政部列举了若干削减军事支出的措施，如削减海外驻军及驻军家属人数、减少非美元军事物资的采购，以及在签贷款协议的同时，要求发展中国家购买美国产品、减少国民出境旅游等^①。

艾森豪威尔政府后期正式将美德补偿谈判及撤军问题提上日程。1959 年，总统在与幕僚商量年底美、英、法、德首脑会谈内容时，强调向欧洲国家施压，使它们认识到承担本地区防务责任的重要性。副国务卿克里斯蒂安·赫脱(Christian Herter)认为，“柏林是一个象征性城市，从柏林削减美军比较实际”^②。但是，首次明确撤军与国际收支问题重要性的艾森豪威尔政府却在与欧洲人的谈判中收获甚微，因为后者没有做好美国撤军的准备，贸然削减人数会留给苏联“可趁之机”，而第二次柏林危机的爆发更突出了美国驻军在德国起到的威慑作用。另外，西欧国家对美国提议表现得并不积极。阿登纳政府虽然同意购买美国军用武器，但以不熟悉国际收支事务为由，拒绝支付美军在德国的开支^③。

肯尼迪及约翰逊政府沿用了前任的对德补偿谈判策略，即“利用任何机会促使盟国购买美国军事装备。这不仅可以减轻美国的黄金外流压力，也能够使军事战略与经济上的援助政策相联系”^④。肯尼迪在 1961 年初会见西柏林市长维利·勃兰特(Willy Brandt)时表达了对美国国际收支状况的担忧，并希望德国购买美国军事产品或给予军事补偿：“美国驻军在联邦德国，每年花费按黄金折算约为 3.4 亿，这是美国国际收支赤字的重要组成部分”^⑤。美国在外交上的努力以及以撤军作为威胁手段最终收到了一定效果，肯尼迪任职时期，美德共签署两份两年期的补偿协议，有效期自 1961 年 7 月 1 日至 1965 年 6 月 30 日，价值 28.25 亿美元。其后，约翰逊政府又落实了三份协议，第一份 13.5 亿，有效期自 1965 年 7 月 1 日至 1967 年 6 月 30 日。此份协议的内容与肯尼迪政府时期的两次相似，均以联邦德国军事采购为主。但 1967 年起，德国的基辛格政府明确表示，联邦国防军已备齐了最先

^① “Memorandum of Conference with President Eisenhower”, November 9, 1960, FRUS, 1958-1960, Vol. IV, Washington; U. S. Government Printing Office, 1992, doc. 57.

^② “Memorandum of Conference with President Eisenhower”, October 16, 1959, FRUS, 1958-1960, Vol. IX, Washington; U. S. Government Printing Office, 1993, doc. 26.

^③ “Memorandum of Conference with President Eisenhower”, November 28, 1960, FRUS, 1958-1960, Vol IX, doc. 264.

^④ “Letter from Secretary of Defense McNamara to Secretary of State Rusk”, July 9, 1963, FRUS, 1961-1963, Vol. IX, Washington; U. S. Government Printing Office, 1995, doc. 170.

^⑤ “Memorandum of Conversation”, March 13, 1961, FRUS, 1961-1963, Vol. XIV, Washington; U. S. Government Printing Office, 1993, doc. 10.