

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2026.01.024

历史研究

引用格式:张芷晗,孟庆龙.美国对罗马尼亚最惠国待遇问题研究(1969—1975)[J].西南大学学报(社会科学版),2026(1):274-284.

美国对罗马尼亚最惠国待遇问题研究 (1969—1975)

张芷晗,孟庆龙

(中国社会科学院大学 历史学院,北京 102401)

摘要:美国对罗马尼亚最惠国待遇问题,是尼克松总统在冷战缓和时期改进东欧政策、践行对苏东国家区别对待的典型案列。尼克松执政后,美方谋求以最惠国待遇作为对罗马尼亚的外交筹码,实现其区别分化东欧国家的政治诉求。然而,尼克松总统、美国政府和国会三方出于不同的考量,在对给予罗马尼亚最惠国待遇问题上一直存在分歧。该问题甚至与美苏关系进程、移民问题交织,形成互相牵制的双轨谈判。最终,在多方妥协之下,罗马尼亚获得最惠国待遇。由此可见,诸如罗马尼亚等东欧国家的外交和对外贸易,徘徊在美苏博弈的夹缝之中。美国的东欧政策在和平“演变”的总体诉求之下虽不时调整,但始终受到美国国内政治与美苏关系变迁的制约。

关键词:最惠国待遇;贸易管制;东欧政策;美罗关系

中图分类号:K153 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2026)01-0274-11

1969年,尼克松总统执政后,推动美国对东欧的政策进入新阶段,即在维持“演变”的基础上践行区别对待,实施过程中因时因地调整政策,于政策设想与实践之间体现了一定的灵活性。这突出表现为修订贸易管制政策,放开非战略物资出口,制定新的东西方贸易法案,将最惠国待遇扩大到符合美国条件的东欧社会主义国家。20世纪70年代,继南斯拉夫、波兰之后,罗马尼亚成为美国实施区别对待的主要社会主义国家,最惠国待遇问题则是美罗双方交涉和会谈的重心。因此,美国给予罗马尼亚最惠国待遇是理解这一时期美罗关系、美国东欧政策的重要切入点,值得关注。

迄今为止,学界对美国给予罗马尼亚最惠国待遇问题关注不多,既有成果多聚焦美国的东欧政策、美罗关系等,对此未见有专题论述。20世纪80年代,许多国外学者由研究罗马尼亚内政、外交转向美罗关系^[1-4]。如冷战结束之际,东欧外交史权威学者约瑟夫·哈林顿(Joseph Harrington)和布鲁斯·考特尼(Bruce Courtney)从多角度审视了从杜鲁门到里根时期的美罗关系^{[5]285-311}。这一时期,外国学者对尼克松—福特政府美国对罗马尼亚的政策论述较少,加上原始资料有限,研究未尽如人意。近年来,帕斯哈利斯·佩赫利瓦尼斯(Paschalis Pechlivanis)等学者补足了这一缺憾。他们基于美国和罗马尼亚双方档案,对美苏关系缓和时期(1969—1979年)美国对罗马尼亚等东欧国家“区别对待”进行了专题研究;明确了尼克松和基辛格等主导的外交政策及进行的外交活动对于美国东欧政

作者简介:张芷晗,中国社会科学院大学历史学院,博士研究生。

通讯作者:孟庆龙,中国社会科学院大学,教授,博士生导师;武汉大学边界与海洋研究院,教授。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“美国和平核爆炸政策研究(1949—1996)”(24CSS018),项目主持人:王勇。

策演进所具有的重要意义,却未曾深入剖析美罗两国“拉扯”多年的症结所在^[6-8]。相较而言,我国学界对此关注较少,一般将其纳入美国的东欧政策中予以简单论述^[9-14]。事实上,美国对罗马尼亚最惠国待遇问题并不是简单的双边关系,不能简单地归结为美国、苏联对东欧的政策,其间牵涉诸多国家和多方面问题。所以,关于这一问题的博弈始末、双方利益诉求及其国际影响的研究,仍有待加强。

由是,鉴于美国给予罗马尼亚最惠国待遇在美罗关系、美国东欧政策变迁中的独特历史地位,本文在参照学界已有研究成果的基础上,综合利用美国的档案资料,对尼克松—福特政府时期这一问题的缘起与实践详加考察,解析美国对东欧的经济政策和战略考量。基于此,透过最惠国待遇这一问题,审视在冷战思维主导下,受国际形势、国内政治、双边或多边关系影响,美国在东欧的整体战略布局和政策调整,以及外交手段的灵活性与局限性。

一、罗马尼亚最惠国待遇问题的缘起

美国对罗马尼亚最惠国待遇问题,一定程度上是美国对外政策,特别是其践行东欧政策的缩影,受到以美苏关系为轴心的冷战进程的左右。20世纪60年代初期,罗马尼亚便提出,希望出口到美国的商品获得与南斯拉夫、波兰同样的最惠国待遇^[9]。当时美国视苏东地区为铁板一块,没有与罗马尼亚贸易往来的打算。约翰逊总统执政时期,美国政府试图通过在东欧实施“搭桥”政策以扩大东西方贸易,首次提出将罗马尼亚加入最惠国的名单。然而,美国对罗贸易政策受制于整体的东欧政策,难以摆脱国会立法和东西方贸易法案的约束,罗马尼亚最惠国待遇问题在约翰逊总统任期内无疾而终。1969年尼克松上台后推行“缓和”策略,对东欧政策也进行了适时调整,开始注重对个别东欧国家区别对待,放松出口管制,通过贸易来改善与东欧国家的关系。罗马尼亚成为美国重点关注的对象,其最惠国待遇问题也由此被再次提起。

基于罗马尼亚独特的地缘优势,考虑到罗方意愿以及美国东欧政策的既有实践等因素,尼克松在美国的东欧政策中明显区别对待罗马尼亚。罗马尼亚地处巴尔干半岛东北部,连接东欧与西欧,战略地位突出。20世纪60年代,美国开始先后介入南斯拉夫、波兰等东欧国家事务后,逐渐形成了以单个国家为突破点,伺机渗透、扩展的实践模式,对罗马尼亚的政策也不例外。此外,罗马尼亚独立自主倾向日益增强,是美国调试对其政策的重要依据。1968年捷克斯洛伐克危机时,波兰、保加利亚、匈牙利、民主德国追随苏联,罗马尼亚拒绝参加苏联以华约名义发起的武装干涉,并予以公开谴责。美国认为,罗马尼亚将成为苏联加强对东欧国家控制的下一个目标,故有必要将罗作为实施东欧政策的重点国家。

罗马尼亚也在这一时期表现出同美国改善关系的意愿。20世纪60年代,苏联与罗马尼亚因经济问题和历史遗留的比萨拉比亚领土争端时有摩擦。加之,美国已经制定了对东欧的“演变”政策,不再一概仇视社会主义国家。且罗马尼亚亦不满苏联高度集中的控制,力图摆脱僵化的经济体制并为此推动改革,主动寻求美国等西方国家的经济援助和政治支持,希望能够获准成为美国的最惠国,以此增加对美出口,得到资金支持,助力国内改革。由是,美罗双方在共同利益驱动下加强了接触和磋商。从20世纪60年代初期开始,罗马尼亚在贸易、文化、旅游等方面主动寻求与美国建立联系,特别希望得到经济援助。1964年,美罗关系从公使级提升为大使级。1969年8月2日,尼克松结束“亚洲之旅”后前往罗马尼亚。2日和3日,两国领导人及相关要员就双边与国际问题展开会谈,并举行了两次秘密会议。尼克松在与罗马尼亚领导人尼古拉·齐奥塞斯库(Nicolae Ceausescu)的交流中讨论了最惠国待遇问题。对于罗方的最惠国要求,尼克松的态度值得玩味。他先是予以淡淡回应,说这一问题受到国会立法的限制,原因是罗马尼亚在越战中向越南民主共和国运送物资,有违获得美国最惠国待遇的前提条件;后又表示会适时加以推动,一旦罗马尼亚在越南战争问题上支持美国的立场,即

可为此事采取措施;还承诺放松对罗马尼亚向美国出口商品的管制,督促进出口银行提供信贷^{[15]440}。从尼克松在罗最惠国待遇问题上的闪烁其辞来看,他当时没有即刻付诸实践的意思。

自此次访问后,两国关系进入黄金期,经济联系随即大大加强。美国官方、民间力量随着总统访罗而致力于推进两国贸易。1969年9月24日,在尼克松的授权下,总统科学顾问李·杜布里奇(Lee DuBridge)率领技术和科学专家代表团抵达布加勒斯特,与罗马尼亚的科学家展开了为期三天的交流。回国后,他们建议商务部考虑放宽对罗贸易限制,允许美国公司与罗方签订合资协议^[16]。尼克松还鼓励美国的私人企业加强与罗马尼亚的贸易往来。例如,雷神公司(Raytheon Company)的子公司在罗马尼亚建设丙烯腈装置制作合成纤维,康宁玻璃国际公司(Corning Glass International)建设一家工厂为电视显像管制造玻璃灯泡。美国公司也参与了几个同罗有贸易往来的西欧国家公司建立的合资企业。尼克松访罗时作出口头承诺、提出限制条件,以及随后改善两国贸易关系的行动,说明他摆出了一定姿态,但没有积极地兑现承诺,这导致最惠国待遇问题迟迟不能落地。

美国政府虽重视罗马尼亚最惠国待遇问题,但其内部意见不一,成为该问题的症结所在。一方面,时任国务卿威廉·罗杰斯(William P. Rogers)和商务部部长莫里斯·斯坦斯(Maurice H. Stans)积极推动促成此事。1970年10月,参加第25届联合国大会的罗马尼亚领导人齐奥塞斯库到访美国,罗杰斯和斯坦斯主张抓住机会加强与罗马尼亚及东欧国家的商业联系。他们建议总统公开支持扩大两国间贸易,并称这样不仅可以“取悦”齐奥塞斯库,还可以让美国商人认识到与社会主义国家打交道是得到了白宫的准许的^[17]。罗杰斯提出,尼克松总统应寻求得到国会的授权,为个别社会主义国家提供最惠国关税待遇和进出口银行贷款,确保这些国家与美国保持友好的外交和贸易关系,之后就能推进与其他东欧国家的谈判^[18]。同年10月26日,尼克松在白宫与齐奥塞斯库举行会谈,讨论了最惠国问题、信贷问题和罗加入关贸总协定等事宜。尼克松重申了一年前的承诺,称只要国会对此提供立法支持,就会立即采取积极行动^{[15]485}。另一方面,总统的经济顾问彼得·弗拉尼根(Peter Flanigan)持反对态度。他在写给国家安全委员会经济学家弗雷德·伯格斯特(Fred Bergsten)的信中提到,减少与共产主义世界的贸易壁垒在原则上是可取的,但在实践中并非一个好举措;社会主义国家需要美国的信贷发展贸易,但其销售资金大多是由美国纳税人提供的^{[5]301}。政府部门无法协商一致,商务部部长斯坦斯、副部长罗科·西西利亚诺(Rocco C. Siciliano)及弗拉尼根齐聚总统办公室,与尼克松一起讨论东西方贸易问题。尼克松此时反对与苏联贸易自由化,认为给予社会主义国家最惠国待遇和进出口银行贷款还需进一步调研,不可草率表态^{[5]302}。

随即,由商务部副部长、助理国务卿、国防副部长组成的副部长级委员会(Under Secretaries Committee)专门负责审查美罗经济关系,表明了当时美国政府的高度重视。1970年12月15日,副部长级委员会指出,最惠国待遇和进出口银行贷款是扩大美罗贸易最重要的两个问题,总统应该在解决罗马尼亚最惠国待遇问题之际,获得与其他社会主义国家经济谈判的自由裁量权。另外,为了说服国会支持给予罗马尼亚最惠国待遇,需要制定包括双方利益和目标的详尽的一揽子谈判计划^{[15]498}。1971年1月18日,尼克松组织成立国际经济政策委员会(CIEP)^①,任命彼得·彼得森(Peter G. Peterson)为委员会执行主管,就对外经济政策进行讨论,给予罗马尼亚最惠国待遇包含在东西方贸易一揽子计划的讨论之中^{[5]311}。副部长级委员会继续开展对罗马尼亚的调查,并向政府部门提供建议。

可见,虽然美国国内对给予罗马尼亚最惠国待遇存在不同的声音,但当时确实对此予以了特别关

^① 其主要任务包括:实现国内外经济政策的一致性,在贸易、投资、国际收支平衡、对外援助、经济防卫等国际经济事务方面,各部门能够达成一致的意見;对外经济政策与外交目标保持一致。

注。尼克松政府在调整美国东欧政策的框架下,开始认真考量该问题。

二、罗马尼亚最惠国待遇问题的分歧与共识

在国际经济政策委员会成立后,美国陆续制定包括东西方贸易的对外经济政策。政府部门由副部长级委员会负责对罗马尼亚贸易问题进行调查审议,国会则着手相关法案的提出和讨论。此后一段时期,在给予罗马尼亚最惠国待遇在内的东西方贸易问题上,政府、国会经历了从分歧到达成共识的过程。

(一) 政治、经济利益驱动下的国会支持

国会在给予罗马尼亚最惠国待遇问题上表现得比较积极,旨在借此为美国带来更多的经济利益,进一步分化苏联阵营。1971年1月25日,参议员沃尔特·蒙代尔(Walter Mondale)在参议院会议中指出东西方贸易存在两大限制:其一,对没有获得最惠国待遇的东欧国家额外征收高额关税,会造成这些国家难以向美国出口以换取金钱购买美国商品,甚至影响双边关系;其二,立法限制了进出口银行对东欧国家的贷款。西欧国家和日本通过为东欧国家提供出口贷款的方式,扩大与该地区的贸易。而美国则因受贸易法限制,出口到东欧的商品缺少竞争力,这直接影响了美国的对外贸易。如果在新的贸易法案中取消这些限制,美国在东欧的贸易会占据绝对优势^{[19]386-388}。

相比在东欧市场获得经济利益,以蒙代尔为代表的美国政客更希望借此达到政治目的。第一,多渠道渗透社会主义阵营。如蒙代尔所言,贸易不能带来社会主义制度的根本变革,也不能解决美苏之间的重大分歧,但会加剧东欧国家内部力量的复杂性;因而有必要加大它们与外部世界的联系,逐渐强化社会主义阵营的离心力^{[19]388}。蒙代尔向总统建议,“与东欧国家在政治上的困难难以解决时,可适当进行经济、教育、文化交流”。1970年,美国为罗马尼亚提供贷款支持其购买美方的农产品,逐渐放宽出口管制,还扩大了双方教育和文化交流;此外,在罗马尼亚遭受水灾后,美国立即提供了医疗物资、食品和其他方面的紧急救济。蒙代尔认为,这些举措提升了两国的友好关系,增强了美国对罗马尼亚的影响,使其更加独立于苏联^{[20]8321}。第二,分化苏东国家。在蒙代尔看来,社会主义阵营的东欧国家可以区分为依附性较强、相对独立的两类,后者是践行分化政策的关键。他指出,新的修正法案应进一步放松对东欧的出口限制,维系贸易政策区别对待的原则,适当放宽对像罗马尼亚这样独立于苏联的国家的管制。蒙代尔主张以立法的形式给予罗马尼亚最惠国待遇,进而提升美罗关系,打击东欧社会主义阵营。为此,他和爱德华·布鲁克(Edward Brooke)提出法案 S. 1389,授权总统在外交中签订商业协议,其中包括给予罗马尼亚最惠国待遇的条款^{[20]8322}。该法案在参议院通过。此外,蒙代尔还提到,目前罗马尼亚因为不是最惠国而减少对美国的出口,从而不能赚取外汇购买美国货物,“如果在贸易上给予其更大的优惠(比如最惠国待遇),美国将在经济和政治上同时获利”^{[20]8321}。

众议院出于政治和经济上的考虑支持参议院的上述提议。议员保罗·芬德利(Paul Findley)提出法案,建议授权总统与罗马尼亚谈判,拟定商业协议,并给予其最惠国待遇。他说,自1969年总统访罗后,两国关系稳步增长,一个重要原因是罗马尼亚在社会主义阵营中的独立姿态;最惠国待遇将减少罗马尼亚对苏联经济的依赖,这既是对其独立外交政策的奖励,也将为美国带来商业利益^[21]。参议院通过了蒙代尔-布鲁克法案后,众议院筹款委员会主席威尔伯·米尔斯(Wilbur Mills)作出回应,称只有总统准备讨论给予罗方最惠国待遇时,他才会考虑这一事宜。参众两院基于相同的政治和经济目的,很快达成共识,只等政府部门作出回应。

(二) 多方考量下政府部门的 attitude 转变

尼克松总统主导的政府部门对授予罗马尼亚最惠国待遇意见不一,主要表现在以下几个方面。其一,时机分歧。国际经济政策委员会执行主管彼得森认为,美国与东欧国家扩大贸易的时机尚不成

熟,在不确定美国能够通过贸易与东欧国家交换政治优势到何种程度之前,总统和政府官员应持回避态度^[22]。尼克松表示认同,决定推迟讨论东欧国家最惠国待遇问题和进出口银行贷款事宜^[23]。副部长级委员会提出异议,认为总统既已向访美的齐奥塞斯库作出允诺,就需要积极推进兑现最惠国待遇和给予进出口银行信贷^{[15]502}。其二,形式分歧。尼克松不愿通过立法赋予罗马尼亚最惠国待遇。他认为通过签订贸易协定、鼓励私人投资等方式,已足以维持与罗马尼亚的友好贸易关系;若以立法赋予罗方特殊经济地位,会引发其他东欧国家的反对,也不利于美苏关系的改善^{[15]502}。国家安全事务助理基辛格则希望尼克松总统转变态度。

基辛格旨在以推进罗马尼亚最惠国待遇问题、与参众两院达成共识为手段,协助总统获得外交事务自由裁量权。他向尼克松分析了其中利弊。一方面,如若接受参议员蒙代尔和布鲁克的提案,将获得自由裁量权,形成双方受益的商业协议,促成罗方享受最惠国待遇。另一方面,如反对国会的提案,罗方就会怀疑美方改善双边贸易关系的言论。同时,如不首先给予罗马尼亚最惠国待遇,那么为这一发展中国家提供优惠关税则是不合理的^{[15]505}。外交事务的自由裁量权是上两届政府一直追求但没有得到的权力,比改善美罗经济关系更具吸引力。尼克松最终接受了基辛格的提议,决定“在与罗马尼亚达成偿还美元债务协议的前提下,国会应立法授权总统协商罗马尼亚最惠国待遇问题”^{[15]514}。此外,关于授予时机,尼克松指派国务卿通知米尔斯,称政府支持协商给予罗马尼亚最惠国待遇的法案,关于与社会主义国家谈判的其他更广泛权力则需要进一步研究,目前不应采取任何行动。这是政府部门对给予罗马尼亚最惠国待遇的初步方案,表明政府与国会在此问题上暂时达成了一致意见。

总的来说,国会、政府和总统对于给予罗马尼亚最惠国待遇各有倚重。出于分化社会主义阵营的目的,参众两院达成共识,支持提案。而政府部门产生分歧的根源,主要在于不明确此举是能为美国的东欧政策带来更大的优势,还是给美苏关系带来压力。基辛格关注的焦点,是总统可以借此获得处理外交事务的自由裁量权,这将为其东欧政策提供极大方便。尼克松也因此改变了态度,更加积极地推进这一问题的解决。国会和政府部门虽然目的不同,但在各方利益驱使下暂时达成共识。由此可见,政府部门和国会制约着美国东欧政策及其实施限度。

三、美苏关系对最惠国待遇问题谈判的影响

美国给予罗马尼亚最惠国待遇不仅是双边经济问题,还受到美苏关系的影响。1972年,美国在东欧的政策目标是对苏缓和,尼克松政府优先考虑给予苏联最惠国待遇,故搁置了罗方的关切。然而,美国国会中的反苏势力反对美苏间缓和关系,在立法中设置重重障碍阻止给予苏联最惠国待遇。当美苏关系成为美国政府、国会关注的重点时,罗马尼亚显然居于次要地位,其最惠国待遇问题的解决随之受阻。

(一)国会为最惠国待遇问题的解决设阻

1972年5月,美苏在莫斯科峰会上就限制战略武器问题签订条约,要求双方尽量避免军事对抗。这意味着美苏关系改善,冷战局势有所缓和。会议期间,苏联外贸部长尼古拉·帕托利切夫(Nikolai Patolichev)与美国商务部长彼得森讨论了最惠国待遇、信贷、商业设备等问题。双方就海事、粮食销售、二战中莫斯科未偿还贷款和租借债务等事宜进行了磋商^[24]。峰会闭幕时,美苏两国成立了联合贸易委员会(Joint Commercial Commission)来协商双边贸易。随后,美苏签订了协助双方粮食运输的新的海事协议以及贸易和贷款租赁协议,恢复了一度中断的贸易关系。尽管美苏两国在贸易方面取得了相当成就,但最惠国待遇问题依旧须诉诸美国国会审议。

美国国会中的保守议员认为莫斯科峰会和与苏进行贸易谈判有损国家利益,反对改善同苏联的贸易关系。其中,参议员亨利·杰克逊(Henry Jackson)、理查德·珀尔(Richard Perle)、亚伯拉罕·

里比科夫(Abraham Ribicoff)主张将苏联的犹太人移民问题与美苏贸易相联系。他们指出,如果苏联放松对国内犹太人移民的限制,国会就支持美苏缓和关系^{[5]331}。然而,1972年8月,苏联以偿还教育补贴的名义向所有移民征收离境税,通过高昂的数额限制移民。里比科夫谴责这一行径:“如果苏联继续向境内的犹太移民征收离境税,美国绝不应在贸易上做出让步。这种5000~25000美元的离境税,是一种应该受到谴责的敲诈。”^[25]众议员查尔斯·瓦尼克(Charles Vanik)进一步提出,应将“禁止进出口银行向征收超过50美元离境税的国家提供贷款和信用保障”这项条款加入对外援助法案^[26]。这成为包括罗马尼亚在内的所有社会主义国家获得最惠国待遇的主要障碍。

1972年10月4日,杰克逊联合其他议员对《东西方贸易法案》提出修正案,即“杰克逊修正案”(Jackson Amendment)。该修正案规定:如果非市场经济国家侵害国内公民的移民权或者征收高额移民税,则拒绝给予其最惠国待遇,并无法享有美国的信贷和投资担保^[27]。该修正案由于国会会议即将闭幕未能及时通过,他们遂决定在1973年1月会议开幕时重新提出。在接下来的一年里,国会围绕是否把移民问题作为批准美苏商业协议的条件展开辩论。受此波及,罗马尼亚争取最惠国待遇的努力显得更加徒劳。

(二)消极处置罗马尼亚最惠国待遇问题

美国在冷战缓和之际针对罗马尼亚采取了直接的政策调整,即不牺牲已明显改善的美罗关系,同时弱化对罗马尼亚的区别对待。这表现为:搁置最惠国待遇问题,派政府官员前去访问以示友好,在其他相关领域提供优惠政策。以此降低美苏关系作用下最惠国待遇问题对美罗关系造成的负面影响。

第一,通过外交出访、授权信贷等形式对罗进行安抚。1972年7月,当齐奥塞斯库担忧罗马尼亚或沦为美苏关系缓和的牺牲品时,尼克松当即派国务卿罗杰斯前去访问。罗杰斯在罗发表演讲,表示所有国家都享有平等主权,有权在不受外来干涉的情况下决定自己的事务。美国高度重视罗马尼亚,未来将尽一切努力改善两国关系^[28]。论及最惠国待遇时,罗杰斯表示,尼克松总统非常重视这一问题,但鉴于国内保守势力反对给予社会主义国家最惠国待遇,此时行动恐会影响总统选票,待选举过后将会对罗马尼亚这一请求优先考虑^{[15]524}。1972年7月10日,罗马尼亚国务委员会副主席马尼亚·曼内斯库(Manea Manescu)同美国驻罗大使伦纳德·米克(Leonard C. Meeker)会面,敦促美国尽快解决最惠国待遇问题。米克回应道:“美国非常珍视与罗马尼亚的友好关系。进出口银行已经提供1亿美元信贷额度,罗马尼亚是经济互助委员会成员国中第一个拥有美国海外私人投资项目的国家。”^{[15]525}他表示会将会谈的内容转报给总统,推动国内尽快解决相关问题。

第二,政治上继续借罗马尼亚之力分化社会主义阵营。1973年初,“关于在越南结束战争、恢复和平的协定”签订,罗马尼亚在越南战争问题上继续支持美国,并作为社会主义国家拥护该协议,美国对此甚为满意。同年5月,尼克松致信齐奥塞斯库,赞赏罗马尼亚对越战的态度,重申对美罗关系的重视。他再次承诺美苏谈判不会有损于罗马尼亚在内的第三国利益,会继续在经济方面提供特权,在得到国会授权后立即给予罗马尼亚最惠国待遇^[29]。由此可见,美国无意牺牲美罗友好而缓和美苏关系,愿继续将罗马尼亚作为分化社会主义阵营的楔子。

第三,回避在实质上解决最惠国待遇问题。1973年,罗马尼亚面临严重的外贸逆差,急需扩大对美国的出口,以赚取更多外汇。然而,最惠国待遇问题迟迟难以解决,罗马尼亚只能寻求新的出口途径。罗方提出同美国签订长期贸易协议(LTA),确立两国更加紧密、持久的商业联系,以帮助完成国内经济计划,此举为美国所拒绝^[30]。为此,齐奥塞斯库决定再次访美,继续争取最惠国待遇。

事实上,罗马尼亚虽受到美国的区别对待,但后者在最惠国待遇问题上常敷衍了事、口惠而实不至。当苏联的最惠国待遇问题没有解决时,罗马尼亚的相关关切早已被边缘化。1973年12月,齐奥

塞斯库访美期间奔波于政府与国会,就最惠国待遇问题进行游说。在与尼克松会谈时,齐奥塞斯库提议在美国国会给予罗最惠国待遇的立法通过之前,应该找到临时解决办法。尼克松指出,目前最惠国待遇构成一个非常复杂的政治问题(主要涉及美苏谈判),一时很难找到解决方案。但他向齐奥塞斯库保证,美国政府和企业将与罗马尼亚在其他经济领域密切合作^[30]。美罗双方发表了东西方贸易政策委员会联合声明及经济、工业、技术合作联合声明,成立政府间经济交流组织——“罗马尼亚—美国经济委员会”(The United States-Romanian Economic Council),在经济上加强联系,但最惠国待遇问题依旧没有得到解决。齐奥塞斯库只能寄希望于国会议员,他表示:“罗马尼亚近年来一直增加进口美国的商品,但当下外贸的债务危机急需扩大出口赚取更多外汇来缓解。罗马尼亚是非市场经济国家,出口到美国的商品需要缴纳高额关税,只有获得最惠国待遇才能维持两国贸易持久发展。况且,自由贸易不仅是经济事务还有利于世界和平。”^{[5]359}但主导贸易改革法的关键人物杰克逊并没因此转变态度,齐奥塞斯库在国会的游说未果。

基于上述分析可见,无论缓和或紧张,美苏关系始终是美国东欧政策核心考量所在,不以其他苏东国家或事务为转移。在美国看来,对苏东诸多国家的政策服从和服务于其整体的东欧政策。罗马尼亚在美国东欧政策中被边缘化,体现了美国东欧政策的灵活性与一致性。罗马尼亚作为美苏大国夹缝中的小国只能接受现状,在双方关系波动之时积极为自身寻找出路。

四、贸易改革法案与最惠国待遇问题的复杂化

1973年,为了发展与苏联以及其他东欧国家的贸易关系,尼克松开始制定冷战缓和局势下的东西方贸易改革法案,对此,美国政府和国会出现分歧。其焦点在于是否继续推动美苏贸易关系改善、促进缓和。尼克松主导的政府部门意欲如此,国会则在保守派议员的裹挟下反对美苏关系缓和,在贸易法案中加入“杰克逊—瓦尼克修正案”(Jackson-Vanik Amendment),将自由移民与获得最惠国待遇相联系。这项修正案的落地不仅影响到苏联,也使得罗马尼亚最惠国待遇问题复杂化。

(一) 移民新规与美罗双轨谈判的复杂性

美国国会为了限制美苏关系发展,在新的贸易法案中增加了关于移民的规定,最终导致美苏终止了1972年签订的贸易协议。1973年1月17日,国际经济政策委员会正式起草1973年贸易改革法,草案规定总统在对外贸易中拥有较大自由权,并将最惠国待遇的规定扩展到所有社会主义国家。法案草拟之后,国会中关于将移民问题与贸易挂钩的呼声愈发强烈。

1973年,美国众议院在1972年“杰克逊修正案”的基础上推出“杰克逊-瓦尼克修正案”。众议院认同参议员杰克逊等人的主张,即“非市场经济国家”的自由移民政策是获得美国最惠国待遇的先决条件。1973年起草的贸易改革法中将“杰克逊-瓦尼克修正案”添加为第四部分,最终在国会获得通过。1974年12月20日,国会将历时近两年来讨论的贸易改革法案命名为“1974年贸易法案”(Trade Act of 1974)。依据“杰克逊-瓦尼克修正案”中规定的总统豁免条款,社会主义国家只有做出符合自由移民要求的承诺,才有机会获得美国的最惠国待遇。继任总统杰拉尔德·福特(Gerald Ford)签署贸易法案之后,苏联方面照会美国,称不会对国内移民问题做出承诺,宣布1972年美苏贸易协议失效。就此,尼克松和基辛格经营多年的美苏贸易关系破裂。

当美苏贸易谈判陷入僵局时,美国的东欧政策又适时向罗马尼亚倾斜,罗马尼亚最惠国待遇问题被提上日程,但解决过程极其繁琐。美国对罗马尼亚移民情况的调查显示,在罗公民没有自由选择居住地的权利,获得护照和出入境不受法律保护,并且需要缴纳高额费用以及额外的50美元(必须用美元支付)。而在罗马尼亚,公民私藏美元属于违法行为,这就变相限制了移民^[31]。虽然这一披露没有得到证实,但是一旦将移民问题与贸易相联系,罗马尼亚与苏联将面临同样的困境。即使美苏贸易协

定破产,罗马尼亚也要经历与新贸易法案的长期“周旋”,进行双轨谈判,才能获得最惠国待遇——一方面与美国签订包括最惠国待遇在内的贸易协定;另一方面满足贸易法中“杰克逊-瓦尼克修正案”对移民问题的要求。

1975年1月,美罗开始贸易谈判。东西方贸易政策委员会批准对罗马尼亚出口到美国的商品给予最惠国待遇。同年4月2日,美国驻罗大使哈里·巴恩斯(Harry G. Barnes)与罗马尼亚外贸部长扬·珀仓(Ion Păţan)正式签订了为期三年的贸易协议。协议具有互惠性质,确保两国的公司在对方国家的合法权利,并设立政府办事处。协议还包括防止市场混乱、保护工业权利、工艺流程和版权等措施^[32]。美罗贸易谈判取得的结果令罗马尼亚较为满意,而两国关于移民问题的进展却一波三折。

(二)美罗就罗马尼亚移民问题妥协

移民问题的谈判并不顺利,最终美罗双方在相互妥协之下达成共识。美国方面坚持,罗马尼亚只有符合贸易法案中的移民条款,才能完成最惠国待遇问题的谈判。若不能符合“1974年贸易法案”的规定,最惠国待遇问题就很难解决。“1974年贸易法案”规定,如果非市场经济国家限制国内自由移民或者对打算移民者征收额外离境税,美国不能给予其最惠国待遇,也不允许进出口银行提供贷款,禁止签订商业协议;此外,允许总统越过前两条规定对所有社会主义国家使用豁免权,豁免期限为18个月,到期后需重新对申请国移民问题进行审查,在国会批准后方可继续享有最惠国待遇。作为补充条款,法案中对总统使用豁免权的情况作了规定,即豁免是为了更好地促进自由移民目标的实现,故必须得到该国在今后推动自由移民的承诺^[33]。移民对罗马尼亚而言同样是个敏感话题。齐奥塞斯库强调,国内移民情况不能作为获得最惠国待遇的条件,任何国家都不应插手罗马尼亚国内事务,他表示不会对国内每年移民的数量留下书面承诺。

在美苏贸易关系遇冷的背景下,美国希望罗马尼亚使用“合理的方式”对待国内移民问题。因此,福特总统准备在罗马尼亚移民问题上动用豁免权,关键是罗方以何种方式作出在美国看来有益于国内移民的承诺。1973年美罗签订了一份“联合原则声明”,宣称两国将“在相互信任和善意的基础上为人道主义问题的解决做出贡献”^[34]。齐奥塞斯库口头保证继续遵守此原则,作为支持国内自由移民的承诺,以配合福特总统有合理的理由豁免罗马尼亚移民问题。

美罗在移民问题上达成共识后,两国的双轨谈判基本完成。相关贸易协议在美国国会听证会通过后,罗马尼亚就能最终获得最惠国待遇。

(三)国会听证与人权问题滋生

国会听证的过程也是困难重重,美罗协议在美国国会遇阻通过后又滋生出人权问题。1975年5月,美众议院筹款委员会举行听证会。主席威廉·格林(William J. Green)认为,虽然总统利用“1974年贸易法”中的豁免权与罗马尼亚就移民问题达成共识符合法律规定,但是总统提供的报告中未明确表示罗马尼亚已就其国内的自由移民作出保证,因此需继续举证^{[35]3}。提供证词的团体由于利益诉求不同,态度截然相反。例如,来自美国劳工联合会-产业工会联合会(AFL-CIO)的代表在证词中谴责罗方廉价的商品会同本土商品竞争、扰乱美国市场,增加美国的失业率,由此代表们反对给予罗马尼亚出口到美国的商品予以关税优待^{[35]125-126}。美国—罗马尼亚援助难民委员会主席弗洛里安·加尔道(Florian Galdau)同其观点相近,认为罗马尼亚违背了《世界人权宣言》的规定,不存在所谓的自由移民政策,不应成为“美国善意政策的受益者”^{[35]93-94}。东西方贸易委员会(East-West Trade Council)、纽约世界贸易俱乐部(World Trade Club of New York)组成的商业代表则支持给予罗马尼亚最惠国待遇,他们认为东欧广阔的市场、廉价的劳动力和产品会为美国的商业集团带来巨大的经济利益^{[35]146-147}。

此外,人权问题的争议亦在1975年6月6日及7月8日召开的参议院财政委员会两次听证会上

显现。在听证会上,美国主要犹太组织主席会议(Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations)主席拉比·米勒(Rabbi Miller)为保障罗马尼亚境内犹太人移民到以色列的权益,要求国会保留对罗马尼亚贸易协议的审查权,直到其国内犹太人移民数量增加^{[36]23-25}。参议员杰西·赫尔姆斯(Jesse Helms)出于个人权力之争,从人权问题切入反对贸易法案中的总统豁免条款。他曾经在“1974年贸易法案”中提出第409条,要求允许居住在美国的非市场经济国家民众的亲属能够自由移民,此条后来被加入到总统可以豁免的部分。赫尔姆斯对此非常气愤,借机反对总统对罗移民问题动用豁免权,将罗移民问题上升到人权层面,阻止有关最惠国待遇的贸易协议通过^{[36]125-127}。

1975年5至7月,参众两院分别对罗马尼亚最惠国待遇问题举行听证会,经过最后投票,在8月国会闭会之前批准授予罗马尼亚最惠国待遇。同年8月2日,福特总统在访罗期间与齐奥塞斯库签署联合宣言,美罗贸易协议正式生效。如此,历经多年周折,罗马尼亚最终获得最惠国待遇,出口到美国的商品享有优惠关税,同时也有资格获得在1974年12月终止的进出口银行的贷款。但听证会上围绕罗马尼亚移民问题产生的争议,导致此后数年间,“人权”议题成为美罗关系中最为棘手的问题。

1976年6月,福特总统和美国国家安全事务助理布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)依据罗马尼亚移民数量的变化,考察是否延长罗马尼亚最惠国待遇。美国国会则对罗移民政策提出更加严苛的要求。其一,就移民而言,重点关注移民到以色列的犹太人数量。其二,罗马尼亚最惠国待遇问题再次引发争议。借助优惠关税,罗马尼亚出口美国的商品挤占了部分美国本土商品的市场,导致失业人数上升,劳工协会和产业工人等利益群体反对罗马尼亚继续享有最惠国待遇。其三,一些保守的国会议员将罗移民情况上升至人权问题^[37]。福特任内勉强得到国会支持,将罗马尼亚最惠国待遇延长一年。继任总统卡特倡导人权外交,罗马尼亚最惠国待遇问题面临更严峻的考验。20世纪80年代,美国时常以罗马尼亚国内人权问题作为托词,对延长其最惠国待遇设置多重障碍。1988年7月3日,美国以罗马尼亚“不搞改革”“违反人权”为由,宣布终止其最惠国待遇。

五、结 语

综上所述,罗马尼亚历经数年获得了美国的最惠国待遇,后因美方重重加码,这份“优待”权益被美国单方面终止。作为一个牵涉多方的重要事件,从不同的角度审视,将会得到更为丰富、多元的认识。

对于美国而言,首先,罗马尼亚最惠国待遇问题始终被置于美国的东欧政策框架之中,受到美苏关系的高度左右,服务于其政治战略。纵观美罗谈判历程,该问题的推进、遇冷、受挫、落地乃至废弃,政治考量始终是美国取舍的中心和首要出发点。其次,给予罗马尼亚最惠国待遇是美国在东欧施展经济外交的重要实践。美方将最惠国待遇作为外交关系中的筹码,以贸易方式鼓励罗马尼亚更加独立于苏联;并把罗马尼亚作为在东欧实施区别对待政策的范例,意在吸引更多的苏联盟国向美国靠拢,达到分化社会主义阵营的目的。最后,罗马尼亚最惠国待遇问题的解决是美国对东欧政策在和平“演变”的总体诉求之下因时因地的调整——当某些国家、地区同苏联的关系遇冷或在社会主义阵营中展现摇摆倾向之时,美国积极迅速地做出反应,或予以拉拢,或进行政治许诺,或给予经济支援及优待,在一定程度上体现了政策的灵活性。然而,这种灵活性绝非漫无边际,而是受到美国对东欧整体战略设想,以及美国内政既定原则的束缚,因而被限定在框架之中。

对于罗马尼亚而言,罗方既受惠于此、亦受制于此。一方面,罗马尼亚借助获得美国最惠国待遇在一定程度上摆脱了苏联的过度干预,为国内的商品寻找到出路,缓解了外贸逆差。另一方面,罗马尼亚对美贸易需求受到美苏关系的高度左右,并在内政、人权和贸易层面被美苏粗暴干涉、横加指责。罗马尼亚总体上在大国的夹缝中艰难获利、趋向独立自主。

总之,美国与罗马尼亚关于最惠国待遇问题的拉锯,牵扯到美苏关系、美国内政、冷战进程等多种因素,是20世纪70年代前后美国东欧政策的缩影。

参考文献:

- [1] Floyd D. Rumania,Russia's dissident ally [M]. New York:Frederick A. Praeger Publishers,1965:100-122.
- [2] Braun A. Romanian foreign policy since 1965;the political and military limits of autonomy [M]. New York: Praeger Publishers, 1978:144-185.
- [3] Brown J F. Rumania pursues her same course [J]. The World Today,1996(4):161-171.
- [4] Harrington J,Courtney B. Romanian-American relations during the Johnson administration [J]. East European Quarterly,1988 (2):213-232.
- [5] Harrington J F,Courtney B J. Tweaking the nose of the Russians; fifty years of American-Romanian relations,1940—1990 [M]. New York:Columbia University Press,1991.
- [6] Pechlivanis P. Between détente and differentiation;Nixon's visit to Bucharest in August 1969 [J]. Cold War History,2017(3): 248-251.
- [7] Abraham F. Romania since the Second World War;a political,social and economic history [M]. London:Bloomsbury Academic, 2017:58-63.
- [8] Pechlivanis P. America and Romania in the Cold War;a differentiated détente,1969-1980 [M]. London and New York;Routledge Press,2019:62-88.
- [9] 许加梅. 美国对东欧政策研究(1948—1968)[M]. 北京:人民出版社,2011:114.
- [10] 史彭海. 冷战初期美国对东欧国家心理战行动探析[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2016(6):61-68.
- [11] 刘子奎. 肯尼迪政府对苏东国家的出口管制政策[J]. 历史研究,2013(2):82-96.
- [12] 伍斌. 冷战初期(1949~1954)美国对东欧准军事行动探析[J]. 中南大学学报(社会科学版),2011(4):120-124.
- [13] 孙山亦.“光谱”的呈现:20世纪50年代美国对东欧国家的政策差别[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2011(1):118-125.
- [14] 许加梅. 评析冷战时期美国、苏联和东欧国家三角关系[J]. 俄罗斯中亚东欧研究,2009(5):70-74.
- [15] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States,1969—1976: Volume XXIX Eastern Europe;Eastern Mediter-ranean,1969—1972 [G]. Washington:United States Government Printing Office,2007.
- [16] U. S. Department of State. Department of State Bulletin,1969: Volume LXI [G]. Washington:United States Govern-ment Printing Office,1970:338-339.
- [17] The White House. CO-125 (Romania) Rumania,1969—1970 (GALE|SC5104607433) [A/OL]. California:Richard M. Nixon Presidential Library, October 7, 1970: 13-14. [2025-06-11]. [https://link.gale.com/apps/doc/SC5104607433/GDSC? u = cnshnu&sid=GDSC&xid=615422c1](https://link.gale.com/apps/doc/SC5104607433/GDSC?u=cnshnu&sid=GDSC&xid=615422c1).
- [18] U. S. Department of State. In a memorandum to president Richard M. Nixon (GALE|CK2349716515) [A/OL]. California: Richard M. Nixon Presidential Library,October 22,1970:7-8. [2025-06-11]. [https://link.gale.com/apps/doc/CK2349716515/ USDD? u=cnshnu&sid=USDD&xid=2d5a8da8&pg=1](https://link.gale.com/apps/doc/CK2349716515/USDD?u=cnshnu&sid=USDD&xid=2d5a8da8&pg=1).
- [19] United States Congress. U. S. congressional record,proceedings and debates of 92d congress,first session,January 21,1971 to February 1,1971;volume 117,part 1 [G]. Washington:United States Government Printing Office,1971.
- [20] United States Congress. U. S. congressional record,proceedings and debates of 92d congress,first session,March 29,1971 to April 1,1971;volume 117,part 7 [G]. Washington:United States Government Printing Office,1971.
- [21] United States Congress. U. S. congressional record,proceedings and debates of 92d congress,first session,July 26,1971 to July 30,1971;volume 117,part 21 [G]. Washington:United States Government Printing Office,1971:27199.
- [22] The White House. Peter Peterson details East-West trade policies (GALE|CK2349333748) [A/OL]. Michigan:Gerald R. Ford Presidential Library, March 13, 1971: 1-2. [2025-06-11]. [https://link.gale.com/apps/doc/CK2349333748/USDD? u = eenu&sid=USDD&xid=5508e921](https://link.gale.com/apps/doc/CK2349333748/USDD?u=eenu&sid=USDD&xid=5508e921).
- [23] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States,1969—1976:volume IV foreign assistance,international devel-opment,trade policies,1969—1972 [G]. Washington:United States Government Printing Office,2002:840.
- [24] 约翰·刘易斯·加迪斯. 遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析[M]. 时殷弘,译. 北京:商务印书馆,2019:310.

- [25] Stern P. Water's edge; domestic politics and the making of American foreign policy [M]. Westport; Greenwood Press, 1979: 28.
- [26] Funigiello P J. American-Soviet trade in the Cold War [M]. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1988: 185.
- [27] United States Congress. U. S. congressional record, proceedings and debates of the 92d congress, second session, September 27, 1972 to October 4, 1972; volume 118, Part 25 [G]. Washington: United States Government Printing Office, 1972: 33660.
- [28] U. S. Department of State. Department of State Bulletin, 1972; volume LXVII [G]. Washington: United States Government Printing Office, 1973: 168.
- [29] The White House. Letter to Romanian president Nicolae Ceausescu from president Richard M. Nixon regarding economic, political, and security issues of interest to Romania (GALE|CK2349523059) [A/OL]. California: Richard M. Nixon Presidential Library, May 16, 1973; 1-2. [2025-06-11]. <https://link.gale.com/apps/doc/CK2349523059/USDD?u=ecnu&sid=USDD&xid=e68c1d73>.
- [30] U. S. Department of State. Foreign relations of the United States, 1969—1976; volume E-15, part 1 documents on Eastern Europe, 1973—1976 [G]. Washington: United States Government Printing Office, 2018.
- [31] United States Congress. Détente; hearings before the subcommittee on Europe of the committee on foreign affairs, ninety-third congress, second session [G]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1974: 568.
- [32] U. S. Department of State. Briefing paper for a meeting with U. S. Ambassador to Romania Harry Barnes (GALE|CK2349151091) [A/OL]. Georgia: Jimmy Carter Presidential Library, April 2, 1975; 1-2. [2025-06-11]. <https://link.gale.com/apps/doc/CK2349151091/USDD?u=ecnu&sid=USDD&xid=41ba2105>.
- [33] United States Congress. Background materials relating to United States-Romanian trade and the extension of the president's authority to Waive Section 402 of the Trade Act of 1974 [G]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1976; 1-2.
- [34] Office of the Federal Register. Public papers of the presidents; Richard M. Nixon, 1973 [G]. Washington: United States Government Printing Office, 1975: 998.
- [35] United States Congress. United States-Romanian trade agreement; hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, ninety-fourth congress, first session [G]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1975.
- [36] United States Congress. Romanian trade agreement; hearings before the Committee on Finance, United States Senate, ninety-fourth congress, first session [G]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1975.
- [37] The White House. Brent Scowcroft and Ford discuss extension of waiver authority to continue most favored nation treatment for Romania from 7/76-7/77 (GALE|CK2349291233) [A/OL]. Michigan: Gerald R. Ford Presidential Library, June 1, 1976; 1-2. [2025-06-11]. <https://gale.com/apps/doc/CK2349291233/USDD?u=peking&sid=bookmark-USDD&pg=1>.

责任编辑 江娟丽

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>