

麦克米伦政府与塞浦路斯独立

耿 志

(天津师范大学 历史文化学院 天津 300387)

摘 要: 麦克米伦执政时期,塞浦路斯已成为英国的一种负担。岛内希腊族人要求归并希腊,为此与土耳其族人、英国殖民当局发生的武装冲突愈演愈烈。由于希腊和土耳其的介入,塞浦路斯问题日益复杂化和国际化。出于现实的考虑,麦克米伦政府不断修改对塞浦路斯的政策,最终在保留英国军事基地主权的前提下同意塞浦路斯独立。英国由此从塞浦路斯的泥淖中得以脱身,塞浦路斯岛内则获得了短暂的和平。

关键词: 麦克米伦政府; 塞浦路斯; 英国外交政策

中图分类号: K561.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-605X(2011)04-0065-09

Harold Macmillan Administration and the independence of Cyprus

GENG Zhi

(School of History and Culture, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: When Macmillan was in power, Cyprus, a crown colony from 1925, became a burden, to a degree, of British Government. For a long time, the Greek Cypriots claimed Cyprus to be annexed into Greece, i. e. the Enosis movement, subsequently there was an increasingly serious conflict between the Greek Cypriots community, the Turkish Cypriots community and British colonial authority. Owing to respectively interventions of the Greek Government and Turkish Government, the Cyprus problem was thus complicated and internationalized. Harold Macmillan, on account of realities, continuously revised the policy in Cyprus. Eventually, Cyprus was agreed to be independent if Britain's military bases would be under British sovereignty. Thereby, Britain get herself out of the trouble of Cyprus, and the peace occurred inside island, though very shortly.

Key words: Macmillan Administration; Cyprus; British foreign policy

塞浦路斯是位于地中海东北部的一个面积为 9251 平方公里的岛屿,具有重要的地缘战略价值。居民中 78.8% 为希腊族人,17.5% 为土耳其族人^①。1878 年英国开始统治塞浦路斯,1923 年依据与土耳其达成的《洛桑协定》正式将其吞并,1925 年宣布其为直辖殖民地。然而,二战后,特别是苏伊士运河危机后,随着英国国力的下降,英国政府开始在全球实行战略收缩和非殖民化政策。在塞浦路斯问题上,“无限期地维持目前的状态结果可能超出了我们的财力”^②。此外,自踏上塞岛之日起,英国就面临着棘手的希族人争取归并希腊的伊诺西斯运动(Enosis)。为此,殖民当局利用土族人的反伊

① 对两个民族的区分是依据语言和宗教信仰,并不绝对依据血缘关系,另有少数其它民族居民。该比例数字为 1957 年的统计结果。Colonial Office, *Cyprus: Report for the Year 1957*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1958. p. 15.

② CAB 134/1555, CPC 9(57), 29th May 1957, Cyprus - future policy: minutes of a meeting of the Colonial Policy committee. 本文的 CAB 文件(英国内阁文件)均来自 Macmillan Cabinet Papers 1957—1963 数据库以及英国档案馆网站 <http://www.nationalarchives.gov.uk/>。

诺西斯运动,对希、土两族分而治之。由于希腊和土耳其两国政府的介入,塞浦路斯问题变得日益复杂化和国际化。本文主要依据英国政府的内阁档案及相关文件,对从苏伊士运河危机结束到塞浦路斯独立这一时段英国的塞浦路斯政策进行探讨^①。

苏伊士运河危机之后,哈罗德·麦克米伦出任英国首相。早在 1955 年任外交大臣期间,麦克米伦就主持过英国、希腊、土耳其伦敦三方会谈。当时麦克米伦提出了保留英国主权下的塞浦路斯自治方案:制订民主宪法,通过选举产生议会;所有政府部长由塞浦路斯人担任且对议会负责,为土族人保留一定比例的议会席位和部长职位;外交、国防和内部安全属于特别保留给总督管理的事务;政府总理由议会产生,但需经总督同意^②。然而,希腊政府坚决要求在自治的基础上赋予塞浦路斯民族自决权;土耳其政府则坚决反对民族自决。此次会议无果而终。加上随后希腊将塞浦路斯问题提交联合国遭遇英国的阻挠,于是,在塞浦路斯岛内爆发了希腊组织“埃欧卡”(EOKA)领导的大规模暴力反英运动^③。

1956 年 12 月 19 日,艾登内阁辞职前夕,英国政府以白皮书的形式发表了由制宪专员拉德克利夫(Cyril J. Radcliffe)起草的塞浦路斯宪法建议案。建议案在保留英国主权的前提下设计了一个二元政治体制,即国防、外交和内部安全属于“总督事务”,在此范围内总督拥有立法权和行政权;其余属于“自治事务”,在此范围内塞浦路斯议会行使立法权,由其产生的政府行使行政权,但议会制定的法律须总督签署才能生效,并且总督拥有判断某一事务是否属于“总督事务”的最终权力。议会由正副议长和 36 名议员组成,其中土族 6 人,总督提名 6 人,其余 24 人在除土族人之外的选民中普选产生;首席大法官由塞浦路斯之外的人士担任,其余法官则由希土两族各半充任;设立专门的塞浦路斯土耳其人事务办公室,以保护土族人的权益^④。

麦克米伦接任首相后,随即开始实践他自二战期间就已萌发的英联邦非殖民化思想,而由于之前曾尝试过塞浦路斯问题的解决,他便将塞浦路斯作为非殖民化政策的第一个目标^⑤。然而,在回忆录中他提到,塞浦路斯问题“又以一种令人苦恼的形式卷土重来”^⑥。针对希族人的暴力活动,麦克米伦起初基本延续了艾登时期的塞浦路斯政策。1957 年 1 月 19 日,殖民事务大臣艾伦·伦诺克斯-博伊德向新内阁通报了与囚禁在塞舌尔群岛的伊诺西斯运动领导人马卡里奥斯大主教(Makarios III, M. K. Mouskos)会谈的情况。英国政府希望取得马卡里奥斯对拉德克利夫方案的支持,并利用

其个人的影响平息希族的暴力活动。但马卡里奥斯以释放他作为先决条件,英国政府并未达到目的^⑦。

与此同时,希腊政府再次呼吁联合国承认塞浦路斯

① 当前国内研究成果有:何志龙《中东国家通史·塞浦路斯卷》,商务印书馆 2005 年版;杨诺《英国与塞浦路斯的独立》(未刊硕士学位论文),中国人民大学历史学院 2004 年。前者对本文研究的问题有所涉及,后者虽作了专门研究,但其结论是将塞浦路斯独立归结于美国政策的主导——“由于美国的反对和希腊政府的拒不接受,麦克米伦计划最终胎死腹中”(原文第 55 页),文章遂转向专门论述美国对塞浦路斯独立问题的影响。但从这一时期英国的内阁档案及美国外交文件来看,美国实际并未积极插手甚至起主导作用。苏伊士运河事件后,尽管美国对塞实现民族自决表示同情,但艾森豪威尔基本是支持麦克米伦政策的,这在美国配合英国在联合国阻挠希腊试图将塞浦路斯问题列入联大决议上可以看出。美国不想为塞浦路斯问题冒犯英国,也不打算陷入岛内的麻烦当中,只是施加影响以消除希腊与土耳其之间的矛盾,维护北约的团结。

② CAB 129/77, CP (55) 117, Memo by the Secretary for Foreign Affairs, 3rd Sept, 1955.

③ EOKA 是 1955 年成立的“为塞浦路斯而斗争全国组织”希腊文 Ethniki Organosis Kyprion Agoniston 的缩写,其领导人是乔治·西奥多勒斯·格里瓦斯(Georgios Theodoros Grivas)。该组织主张通过武装斗争实现伊诺西斯。

④ CAB 129/84, CP (56) 264, Constitutional Proposals for Cyprus: Report Submitted to the Secretary of State for the Colonies by the Right Hon. Lord Radcliffe, G. B. E., 16th Nov 1956.

⑤ 在由阿斯顿(S. R. Ashton)任总编、海厄姆(Ronald Hyam)和路易斯(Wm R. Louis)任分卷主编的 *British Documents on the End of Empire, Series A, Vol. 4: The Conservative Government and the End of Empire 1957 - 1964, Part I*, London: The Stationery Office, 2000. 的序言中,编者对麦克米伦的非殖民化思想发展做了简单的介绍,见该卷 pp. xxvii - xxviii, xlix - l。

⑥ (英)哈罗德·麦克米伦著、余航等译《麦克米伦回忆录》第 4 卷“乘风破浪”,商务印书馆 1982 年版,第 639 页。

⑦ CAB 129/85, C (57) 4, Memo by the Minister of State for Colonial Affairs, 19th Jan 1957. 1956 年 3 月 9 日马卡里奥斯因煽动恐怖主义罪名被囚禁在塞舌尔群岛,为此希腊召回驻英国大使以示抗议。

的民族自决权;英国则向联合国控诉希腊政府支持塞岛希族人的恐怖活动。1957年2月26日,联合国大会通过一项关于塞浦路斯的决议。决议指出“问题的解决需要和平与自由表达的环境,强烈希望依据联合国宪章的原则和宗旨找到一个和平、民主和公正的解决办法,希望为此继续进行会谈。”^①但在“会谈”的理解上出现了分歧,英国和土耳其认为应当是继续英、土、希三方会谈,希腊则坚持认为应是英国政府和塞浦路斯希族人之间展开会谈。

就在塞浦路斯问题陷入僵局之时,2月28日英国外交大臣塞尔温·劳埃德(Selwyn Lloyd)指出,北约秘书长伊斯梅勋爵(Hastings Ismay)建议通过北约框架解决塞浦路斯问题^②。于是,麦克米伦指示伦诺克斯-博伊德起草了一份关于塞浦路斯的政策声明。声明稿表示:英国政府愿意通过北约和平解决塞浦路斯争端,同时愿意召集塞浦路斯岛内双方领导人以拉德克利夫方案为基础早日在伦敦举行会谈;愿意释放马卡里奥斯大主教以平息“埃欧卡”的恐怖活动;凡是涉及塞浦路斯的外部事务都将通过北约渠道解决^③。

但是,3月18日内阁讨论声明稿后认为:北约秘书长伊斯梅不可能设计出一个让英、希、土三国都能接受的解决办法,“此种尝试将使塞岛分治的可能性更加凸显”,“让我们的塞浦路斯政策由北约决定是不明智的,……如果大主教公开将他与停止恐怖主义联系起来,他将从塞舌耳获得释放。”^④此次内阁会议表明,英国政府对北约调解实际并不抱多大希望,也不愿意把解决塞浦路斯问题的主导权拱手让与北约。另外,麦克米伦明白塞浦路斯分治是下策,但他不得不对出现这种最糟糕的情况做出必要的准备。

3月20日,英国政府关于塞浦路斯的政策声明在议会下院正式发表。随后,土耳其政府表示愿意接受北约调解,但希腊政府反对,依然坚持按其于2月联合国决议的理解来解决塞浦路斯问题^⑤。鉴于希腊政府的强硬立场,麦克米伦决定先释放马卡里奥斯以打破僵局,期望在马卡里奥斯的影响下,结合北约调解,能够推动再次召开英国主导的塞浦路斯问题三方会谈。

3月28日,马卡里奥斯大主教发表了呼吁“埃欧卡”停止行动的声明。同日,殖民事务大臣伦诺克斯-博伊德在下院表示,“女王陛下政府认为这项声明没有如所要求的那样表意清楚,即使如此,在目前的情况下仍认为没有必要再对大主教继续囚禁”,但是,“在当前不允许返回塞浦路斯”。他还指出,“不能接受希腊政府对联合国决议的解释”;“关于拉德克利夫方案及其它内部事务的会谈应当继续,……对政府而言,最需要做的是继续北约的调解”,同时,“有必要选出塞浦路斯希族

人和土族人的代表并与之展开会谈,大主教显然是希族人的代表之一”^⑥。

希腊政府对马卡里奥斯获释表示欢迎,指示驻英大使返回伦敦,恢复两国之间正常的外交关系。然而,马卡里奥斯声称,只有他本人回到塞岛、英国结束塞岛的紧急状态并承认民族自决,他才会同英国政府进行双边会谈。他还称赞希腊政府拒绝北约调解的立场^⑦。在这种情况下,不但通过北约调解的前景渺茫,而且麦克米伦企图通过释放马卡里奥斯来打破僵局,以推动三方会谈的设想也受挫。然而,这一事态发展并不出乎麦克米伦的意料,4月3日他建议在内阁秘书诺曼·布鲁克(Norman Brook)的主持下,成立一个由相关部门代表组成的政策指导委员会,对塞岛分治进行评估^⑧。结果依然认为分治是最后的政策选择,因为“塞岛分治,将被认为是联合王国在殖民属地上罕有的一种放弃,在这个国家和整个中东都将产生不利的政治影响”^⑨。

二

7月9日,麦克米伦提出了一个解决塞浦路斯问题的“三方主权”方案(tri-dominium)。主要内容为:1.出于军事上的需要,在塞岛保留几块英国主权之下的飞地。2.其余地区由英、土、希三国政府共管并共同拥有主权,当地居民将被允许在三国国籍中做出选择。3.塞岛总督由英土希三国提名,或按照三国达成的协议,由

①⑤ Colonial Office, *Cyprus: Report for the Year 1957*. p. 56.

②CAB 129/85, C (57) 49, Memo by the Secretary of State for Foreign Affairs, 28th Feb 1957. 黑斯廷斯·伊斯梅,二战期间任英国首相丘吉尔驻国防部私人秘书,1952年4月4日-1957年5月16日出任北约秘书长。

③CAB 129/86, C (57) 71, Note by the Secretary of State for Colonies, 16th Mar 1957.

④CAB 128/31, CC 21(57) 1, 18th Mar 1957. 3月14日埃欧卡散发传单,宣称只要释放马卡里奥斯,就停止反英活动。

⑥Hansard, HC Deb 28 March 1957, vol 567, pp. 1355-1357. 本文 Hansard 文件(英国议会议事录文件)均来自 Hansard 1803—2005 数据库。

⑦CAB 134/1555, CPC 9(57), 29th May 1957; Colonial Office, *Cyprus: Report for the Year 1957*. p. 6.

⑧CAB 128/31, CC 29(57) 5, 3rd Apr 1957.

⑨CAB 134/1555, CPC 10(57), 20th Jun 1957, Cyprus - future policy: minutes of a meeting of the Colonial Policy committee.

三国之外的北约成员国提名; 总督人选来自三国之外, 但对三国政府负责; 结束总督的任命需三国达成一致, 或按照协议, 由北约其它两个成员国提出。4. 三国各自委派代表维护本国在塞浦路斯的利益, 其地位及职能将进一步讨论。5. 以拉德克利夫方案作为塞浦路斯政体的基础, 三国政府与岛内各方做进一步会谈; 内部事务(除内部安全外), 总督将听取政府部长的建议, 部长则对选举产生的议会负责; 专属总督的事务是防御、对外关系和内部安全, 防御和对外关系的重大问题由英、土、希三国政府负责。鉴于三国皆为北约成员, 北约理事会会有理由介入防御事务; 在内部安全上, 由三国代表和个别部长组成总督咨询机构, 总督有权请求三国政府出动人数相同的快速反应部队, 以维护法律和秩序。6. 除三国政府达成一致进行修改或终止外, 以上安排无限期有效^①。

为实施新方案, 麦克米伦随后对再次举行英土希三方会谈拟订了详细的构想: 1. 尽可能获得美国政府和北约秘书长斯巴克(Paul H. Spaak)的支持。2. 必须保留最低限度的主要军事设施于英国主权管辖之下, 防止共产主义分子的渗透和确保全岛的和平与安宁。3. 将新方案的某些原则夹杂在以往讨论过的内容中提前透露给美国政府, 当三方会谈出现僵局时, 英国政府自然而然地提出新方案。这样既不会因事先没有招呼而得罪美国政府, 也不会因过早透露方案全部内容被美国政府认为是对其同情塞岛自决的挑战, 尤其是遭致希腊政府的反对, 从而导致会谈无法召开。4. 英方将举行三方会谈及争取美国和北约秘书长支持之事, 首先告知土耳其政府, 如果确认得到美国 and 斯巴克的支持, 再将三方会谈之事告知希腊政府; 不允许土耳其政府为参加会谈附加任何前提条件, 但明确告诉土耳其政府, 英国政府清楚地意识到了土方对塞浦路斯独立的反对。5. 应声明, 会谈的目的是商讨塞浦路斯的国际地位, 之后再与岛内各方代表讨论内部事务。6. 应明确, 会谈在伦敦举行, 并声明需要 5 至 6 周的准备时间, 尽管“希腊政府会指责, 这是有意抢在 9 月中旬联合国大会讨论塞浦路斯问题之前”^②。

7 月 30 日, 外交大臣劳埃德汇报了有关各方接到三方会谈建议后的反应。他说: 土耳其政府“看上去可能”接受会谈的邀请; 北约秘书长斯巴克表示届时将参加会议; 美国政府态度还未确定, “他将在美国国务卿访问伦敦之际, 向美方解释美国与会及协助劝说希腊政府参加会谈的好处”; 希腊则暂时未被告知^③。8 月 1 日, 抵达伦敦的美国国务卿杜勒斯(John F. Dulles)向劳埃德表示, “美国政府将向希腊政府和土耳其政府声明对会谈的支持, 美国政府不打算派观察员与会, 但会谈期间, 美国将派一名塞浦路斯问题专家。”^④在明确了美国的立

场后, 英国政府正式向希腊和土耳其驻伦敦大使提出了三方会谈的建议。

希腊政府对三方会谈未做出直接的回应, 只是希腊外交大臣埃万耶洛斯·阿维罗夫-托西查斯(Evangelos Averoff-Tositsas)告诉美国驻希腊大使, “只有在塞浦路斯的基本问题事先取得一致的情况下, 他们才能参加会谈”实际间接拒绝了会谈的提议。土耳其政府则表示, “在 10 月 27 日他们的大选之前, 他们断定参加会谈是极其困难的。”^⑤在这种情况下, 麦克米伦决定将会谈推迟至土耳其大选结束之后, 另外继续设法劝说希腊政府接受会谈。

与此同时, 希腊政府打算再次把塞浦路斯问题列入 9 月中旬召开的联合国大会议程, 一是重提塞浦路斯民族自决, 二是控诉塞岛英国殖民当局所犯下的罪行。由于得到美国政府的帮助, 英国政府再一次阻止了希腊在联合国纠集足够票数以通过一项关于塞浦路斯民族自决决议的企图。

三

由于希腊政府和马卡里奥斯大主教坚持要求实现塞浦路斯民族自决, 并且得到美国、北约和联合国的同情, 土耳其政府则越来越倾向于塞浦路斯分治。在这种形势下, 为打破三方会谈久久未能召开的僵局, 麦克米伦决定对他的“三方主权”方案进行调整。

1958 年 1 月 4 日, 殖民事务大臣伦诺克斯-博伊德在麦克米伦的授意下, 草拟了一份政策声明。声明稿提到: 只要“女王陛下政府的军事基地将在英国主权之下”, 英国政府接受塞岛民族自决原则, 并“打算以此原则为基础, 在紧急状态结束 7 年之后, 达成塞浦路斯问题的解决”; “给予塞岛希族人和土族人一样的民族自决权”, “如果希腊政府和土耳其政府, 以及塞岛两大族群, 任何时候达成关于塞岛未来的决议, 女王陛下政府将予以接受, 只

①CAB 129/88, C (57) 161, Memo by the Prime Minister, 9th Jul 1957.

②CAB 129/88, C (57) 178, Note by the Prime Minister, 26th Jul 1957.

③CAB 128/31, CC 59(57) 2, 30th Jul 1957.

④CAB 128/31, CC 60(57) 3, 1st Aug 1957. *Foreign Relations of the United States, 1955-1957. Vol. xxiv*, p. 490.

⑤CAB 129/90, C (57) 276, Memo by the Secretary of State for Foreign Affairs, 20th Nov 1957.

要满足上述所提到的关于保留军事基地的规定”^①。

1月24日,外交大臣劳埃德抵达安卡拉,出席巴格达公约组织会议。其间,他与土耳其总理曼德列斯(Adnan Menderes)及外交部长佐卢(Fatin R. Zorlu)进行了专门会谈。随后,劳埃德抵达雅典。2月11日和12日同希腊首相卡拉曼利斯(Konstantinos G. Karamanlis)和外交大臣阿维罗夫-托西查斯进行会谈。但是,劳埃德的安卡拉和雅典之行没有取得任何实质性的成果。3月2日,希腊首相卡拉曼利斯辞职,将在5月11日重新举行大选。由于没有希腊政府的有效参与,关于塞浦路斯问题的外交解决不免耽搁下来。

在麦克米伦的指示下,5月9日,内阁秘书诺曼·布鲁克在原有方案的基础上,以政府白皮书的形式提交了一份修订后的“三方主权”方案^②。12日,布鲁克又提交了一份用于该方案遭到希土两国政府拒绝情况下的替代方案。替代方案实际是伦诺克斯-博伊德1月政策声明的重申,它最大的特点是放弃了除军事基地之外的英国对塞浦路斯的主权,承认民族自决权,强调“塞浦路斯不仅应享有与英联邦相同的种种利益,而且还应享有与希腊、土耳其相同的种种利益”;“为保障在必要的稳定氛围中充分实现并执行本计划中的伙伴关系新原则所需的时间,塞岛的国际地位在七年之内将保持不变”;“各族在各自区域性的事务方面实行自治”;“两族将各有其自己的议会,议会将对区域性事务具有最高立法权”^③。其它内容与原有的麦克米伦方案没有太大的区别。

此时,根据塞浦路斯总督和英国驻希腊、土耳其大使的反馈,修订后的“三方主权”方案不出所料地被希、土政府和塞岛希、土两族所拒绝。而且,美国政府也对“三方主权”的可行性表示怀疑^④。这样,在5月13日的内阁会议上,麦克米伦决定将替代方案作为正式方案提出^⑤。次日,布鲁克对替代方案做了以下修改“塞浦路斯不仅应享有与联合王国因而与英联邦相同的种种利益,而且还应享有与希腊、土耳其相同的种种利益。”^⑥

6月10日,英国驻希腊和土耳其大使向各自所驻国政府送交了英国最新的塞浦路斯解决方案。16日,北约理事会对英国的方案表示支持,希、土两国驻北约代表则持保留意见^⑦。19日,麦克米伦在议会下院正式公布了塞浦路斯方案的内容,并且指出,“我已向希腊首相和土耳其总理做了个人呼吁,希望他们以合作与中庸的精神对待这项政策。”^⑧然而,土耳其总理曼德列斯的答复是,“除了分治以外,没有任何东西可以减轻土耳其人的恐惧,虽然分治本身是土耳其方面的一大牺牲”。再次当选后的希腊首相卡拉曼利斯则“反对土耳其在争端中扮演任何角色,理由是根据《洛桑条约》土耳其已经放

弃了在塞浦路斯的全部权利”。对于麦克米伦而言,“尽管希腊首相和土耳其总理的反应全都令人失望,但这并非完全出乎意料之外的”^⑨。

为试图说服希腊和土耳其政府接受英国的方案,8月7日—10日,麦克米伦先后访问了雅典和安卡拉。他的出访没有取得任何结果,英国的塞浦路斯政策陷入两难的境地。如果保持方案不变,希腊政府将坚决抵制;如果修改方案,土耳其政府将提出反对。内阁经讨论后同意麦克米伦对方案做出如下修改:任命一名希腊人和一名土耳其人为各自政府代表,但不成为总督委员会的成员,其它职能不变;暂时撤销双重国籍的建议^⑩。

8月19日,希腊政府对修改后的方案仍然表示拒绝。一星期后,土耳其政府表示接受。于是麦克米伦决定,从土耳其政府入手,开始实施英国的方案,但“我们应当采取尽可能不冒犯希腊人的政策来谨慎地使方案生效,并把最大的重点放在恢复岛内的秩序和结束暴力活动的措施上来”^⑪。对于英国政府企图绕过希腊实施新方案的做法,希腊政府提出抗议,威胁要退出北约组织。此时,北约秘书长斯巴克建议,在他能够主持有关塞浦路斯的会谈及解决希腊指控英国方案违背《洛桑条约》这一问题之前,希望英国政府暂停实施该方案^⑫。对此,麦克米伦表示,尽管“希腊和土耳其政府已经原则上接受了这个建议,我们拒绝它是不适当的”,但是“我

①CAB 129/91, C (58) 4, Memo by the Secretary of State for Colonies, 4th Jan 1958.

②CAB 129/93, C (58) 102, C (58) 103, Note by the Secretary of the Cabinet, 9th May 1958.

③CAB 129/93, C (58) 106, Note by the Secretary of the Cabinet, 12th May 1958.

④*Foreign Relations of the United States*, 1958 - 1960. Vol. X, part: 1, p. 607.

⑤CAB 128/32, CC 42(58) 2, 13th May 1958.

⑥CAB 129/93, C (58) 109, Note by the Secretary of the Cabinet, 14th May 1958.

⑦CAB 128/32, CC 48(58) 2, 17th Jun 1958.

⑧*Hansard*, HC Deb 19 June 1958 vol 589, pp. 1315 - 1318.

⑨哈罗德·麦克米伦《麦克米伦回忆录》第4卷,第650页。

⑩CAB 128/32, CC 67(58) 5, 12th Aug 1958. 哈罗德·麦克米伦《麦克米伦回忆录》第4卷,第665、666页。

⑪CAB 128/32, CC 68(58) 1, 27th Aug 1958.

⑫CAB 128/32, CC 72(58) 5, 25th Sept 1958.

们不能同意暂停政策的执行”^①。

四

就在麦克米伦政府打算绕过希腊并不顾北约的建议强行实施塞浦路斯方案的时候,“恰好在圣诞节前出现了一种突如其来、意想不到的发展,其中可以找到最终解决的种子”^②。1958 年 12 月 23 日,劳埃德在内阁会议上提到:在 NATO 理事会的一次会议上,希腊外交大臣和土耳其外交部长询问他,“英国政府对于他们在塞浦路斯问题上寻求一项新的解决办法的可能性是否认为是有益的,而当地两族居民将享受自治,除了保留在英国主权之下的特定地区,塞岛本身将独立。这些安排将由有关各方缔结的条约予以保证”。内阁讨论后决定,支持希、土两国按上述路线举行进一步会谈^③。

在英国政府的支持下,1959 年 2 月 5 日,希腊首相卡拉曼利斯和土耳其总理曼德列斯及其各自外长在苏黎世就塞浦路斯问题进行专门会谈。2 月 11 日两国达成了一项协议,主要内容分为四个方面:1. 基本的政体框架。由希族人出任总统、土族人出任副总统,并由两族各自选举产生;两族各自拥有单独的议会,同时成立一个希族人占 75%、土族人占 25% 的联合议会;政府部长中,希族人占 7 名,土族人占 3 名,外交、国防和财政部长的人选之一必须是土族人;政府公务人员希族占 70%,土族占 30%;按希、土两族 6:4 的比例组建 2000 人的陆军部队;最初按希土 6:4,之后按 7:3 的比例,组建 2000 人的包括警察和宪兵的安全部队;上述部队之一的最高指挥官必须是土族人。2. 英国、希腊、土耳其和塞浦路斯四国缔结条约,保证塞浦路斯的独立、领土完整和宪法施行。3. 希腊、土耳其与塞浦路斯缔结军事同盟条约,建立希土塞三方联合司令部,其中希腊官兵 950 人,土耳其官兵 650 人。4. 两国政府之间关于特别安排的“君子协定”。主要内容是,一旦条约正式签订,取消岛上紧急状态,进行大赦等^④。

2 月 11 日,希腊外交大臣阿维罗夫-托西查斯和土耳其外交部长佐卢抵达伦敦,准备在苏黎世协议的基础上与英方达成最终协议。麦克米伦对这一发展感到十分满意,“如果这些建议被证明是同维护我们在塞浦路斯的重要利益相一致的,那将是最终解决塞岛未来的一个重大进展,是西方大国外交上的一个重大胜利。”^⑤13 日,内阁要求劳埃德向希、土两国外长指明,英国在塞浦路斯应该拥有以下五方面的权益:1. 保留英国主权之下的永久军事基地;2. 控制岛上的其它一些据点,采取保留主权或租借的方式;3. 要求为上述地区的使用提供便利;4. 英国有权不受限制地使用所有机场,如果必要,希腊和土耳其也享有同样的权利;5. 如果战略需要发生变

化,英国有权选择岛上其它任何地点作为新的基地^⑥。

从 2 月 17 日起,英、土、希三国外长及塞岛希族人代表马卡里斯大主教和土族人代表库楚克(Fazil Kutchuk)开始在伦敦进行多方会谈。2 月 19 日,关于塞浦路斯问题的《苏黎世-伦敦协定》最终签署,主要内容综合了上述希、土两国在苏黎世达成的协议和上述英国政府在塞浦路斯特别权益的安排^⑦。当晚,麦克米伦在下院声称,“女王陛下政府相信,在苏黎世和伦敦达成的协定将给塞浦路斯重新带来和平”,“我认为这个协定是理性与合作的胜利,没有一方遭受失败,它是所有人的胜利。消除了分歧与苦涩的根源,将使我们和我们的盟国及塞浦路斯人民一道为和平与自由而奋斗”^⑧。3 月底,英国、土耳其和希腊三国议会分别正式批准《苏黎世-伦敦协定》。

五

《苏黎世-伦敦协定》通过之后,亟待麦克米伦政府解决的是主权移交的相关事宜。按照协定的规定,主权移交将在协定签署后一年之内进行。然而,在 1960 年 1 月 16 日伦敦召开的关于塞浦路斯独立进程的会谈上,马卡里斯大主教提出延长主权移交时间一个月,理由是“目前召开的伦敦会谈需要更多的时间考虑一些未决的问题”。土族代表库楚克表示接受这一要求,条件是“塞浦路斯大选也顺延一个月”^⑨。另外,他们要求英国政府向塞浦路斯每年提供 300 万英镑的财政援助,作为

①CAB 128/32, CC 73(58)4, 29th Sept 1958.

②哈罗德·麦克米伦《麦克米伦回忆录》第 4 卷,第 671 页。

③CAB 128/32, CC 87(58)2, 23th Dec 1958.

④CAB 129/96, C(59)25, Note by the Secretary of State for Foreign Affairs, 16th Feb 1959.

⑤CAB 128/33, CC 7(59)1, 12th Feb 1959.

⑥CAB 128/33, CC 9(59)1, 13th Feb 1959.

⑦协定的详细内容见, Colonial Office, *Cyprus: Report for the Year 1959*. London: Her Majesty's Stationery Office, 1961. Appendix A: Documents Signed and Initialed at Lancaster house, on 19th February, 1959, Appendix B: Final Statements at the closing Plenary Sessions at Lancaster House on 19th February, 1959. 或 <http://web.deu.edu.tr/kibris/articles/app.html>, *London - Zurich Treaties of February 1959*.

⑧Hansard, HC Deb 19 February 1959 vol 600, pp. 621 - 622, 629 - 630.

⑨CAB 128/34, CC 2(60)1, 18th Jan 1960.

英国政府保留基地及塞浦路斯为此提供便利的回报。英国财政大臣德里克·艾默里(Derick H. Amory)对此深感为难,但内阁最终同意尽可能满足这一要求^①。

2月4日,麦克米伦特别委派殖民事务部次官朱利安·艾默里(Julian Amery)前往塞浦路斯,同总督一道解决最后的棘手问题。3月29日,外交大臣劳埃德向内阁汇报,“目前在塞浦路斯举行的谈判必须最终确定主权基地的大小和英国政府提供给塞浦路斯共和国财政援助的数额”。他指出,“马卡里奥斯大主教至今坚持拒绝讨论主权基地超过80平方英里这一数字,而且他现在要求得到保证,不能在这些地区部署核武器”;国防大臣邓肯·桑兹(Duncan Sandys)提出最小基地面积是105平方英里。劳埃德因此建议,实在不行将通过英、土、希三国政府之间的谈判来解决这一难题^②。

此时,作为英国政府和塞浦路斯希族人之间立场的一种调和,土族代表库楚克提出,可以接受英国基地面积为100平方英里这一数字。在希、土两族“联合阵线”出现松动的情况下,朱利安·艾默里向马卡里奥斯指明,“除非他接受库楚克的建议,否则我们将中断谈判,将同希腊和土耳其协商,寻求其它解决塞浦路斯问题的办法。”^③然而,马卡里奥斯又提出了新的要求,要求英国政府保证:如果英国不再需要这些军事基地,“这些地区决不能转让给土耳其,并且在它们归属塞浦路斯共和国的问题上,不存在土耳其行使否决权的风险”。这一要求遭到英国政府拒绝^④。在英国提议下,希腊政府对马卡里奥斯施加了压力,马卡里奥斯不得不做出妥协,军事基地问题得以解决。

6月30日,朱利安·艾默里表示,“未来五年内,常规援助新共和国10 000 000英镑,外加1 000 000英镑给塞浦路斯土族人。他已得到授权,为尼科西亚机场再提供500 000英镑”。然而,马卡里奥斯要求,“常规援助为16 000 000英镑,外加3 440 000英镑给塞浦路斯土族人及用于尼科西亚机场和居民搬迁”。为尽快解决问题,艾默里建议,“常规援助13 000 000英镑,包括尼科西亚机场500 000英镑,给土族塞浦路斯人1 500 000英镑,外加特别援助840 000英镑,总计13 840 000英镑;或者,给尼科西亚机场和土族塞浦路斯人的费用不包括在常规援助内,总计15 840 000英镑。”^⑤

财政大臣德里克·艾默里对此表示不满,“他一直认为在塞浦路斯保留军事基地更多的是一种战略负担,而非一种有价值的资源”。最后内阁同意,“授权殖民事务部次官,在5年内提供常规援助12 000 000英镑;他应该努力达成协议,即这个数字包括给予土族塞浦路斯人1 500 000英镑,用于尼科西亚机场500 000英镑;另外,他可以提供总计840 000英镑的特别援助;如果他

难以在这一数字上达成协议,他可以将援助数字提高到14 840 000英镑的上限。”^⑥

7月1日,朱利安·艾默里与马卡里奥斯、库楚克终于在财政援助问题上达成了一致意见。5年内,英国政府提供常规援助1200万英镑,外加特别财政义务234万英镑,总计1434万英镑^⑦。这样,关于塞浦路斯独立和英国主权基地、财政援助等主要问题至此全部得到解决。1960年8月16日塞浦路斯共和国正式独立,马卡里奥斯担任总统,库楚克任副总统。当天,英、希、土、塞四国政府在《苏黎世-伦敦协定》的基础上,共同签署了《关于建立塞浦路斯共和国的条约》,英国和塞浦路斯单独就军事基地和贷款的具体细节交换了照会,作为对条约内容的补充^⑧。

然而,希、土两族的矛盾终究根深蒂固。1963年总统马卡里奥斯提出修改宪法,遭到土族人拒绝,两族发生武装冲突。1964年联合国维和部队进入塞浦路斯。1974年希腊政府策划政变,推翻了不听驾驭的马卡里奥斯政府。土耳其政府遂以保护土族人为由,出兵塞浦路斯,占领北部37%的领土,并将全部土族人北迁。1975年2月和1983年11月,塞浦路斯土族人先后宣布成立“塞浦路斯土族邦”和“北塞浦路斯土耳其共和国”。由此形成塞浦路斯南北分治的局面,南部是得到国际社会承认的塞浦路斯共和国,北部是只得到土耳其一国承认的“北塞浦路斯土耳其共和国”。自1975年以来,两族领导人在联合国秘书长主持下展开了时断时续的谈判,但迄今未取得突破性进展。塞浦路斯问题成为有待当今国际社会解决的难题之一。

六

1960年塞浦路斯从英国的殖民统治下获得独立,从大的方面说,这是英国政府在苏伊士运河危机后在世界范围内逐步实施战略收缩以及在英联邦内部进一步实行非殖民化的一个组成部分。然而,没有麦克米伦政府政策的灵活性,没有希腊政府和土耳其政府最终达成妥

①CAB 128/34, CC 3(60) 2, 26th Jan 1960.

②CAB 128/34, CC 21(60) 1, 29th Mar 1960. / CAB 129/100, C(60) 44, Memo by Minister of Defence, 7th Mar 1960.

③CAB 128/34, CC 24(60) 2, 5th Apr 1960.

④CAB 128/34, CC 30(60) 1, 10th May 1960.

⑤⑥CAB 128/34, CC 38(60) 3, 30th Jun 1960.

⑦CAB 128/34, CC 39(60) 2, 5th Jul 1960.

⑧条约和照会的具体内容见联合国条约数据库 <http://treaties.un.org>. vol. 382, A-5476, 16/08/1960.

协,缺少这两者中的任何一个,塞浦路斯问题都难以取得实质性的进展。

上任仅 18 天,麦克米伦就开始将其非殖民化的思想付诸实践。他指示内阁殖民政策委员会(the Colonial Policy Committee)从经济、金融、政治和战略等角度分析、评估各殖民地独立可能给英国带来的得与失^①。1957 年 9 月内阁秘书诺曼·布鲁克提交报告得出的结论是:在经济方面,“在决定一个属地是否应该独立时,联合王国的经济利益本身未必是决定性的”;在政治方面,“我们的目标应当是,在每一个属地继续维持我们的管辖权,直到权力移交能够显示出它的人民的普遍愿望,以及他们已经表明,他们能够与他国和平共处,能够在一个理性权威的政府之下,保持独立地位。”^②从而在其任内,麦克米伦掀起了一场非殖民化的“变革之风”^③。

具体到塞浦路斯问题上,麦克米伦执政初期延续了艾登政府的塞浦路斯政策,然而,这一政策难以得到希腊政府和土耳其政府,包括塞岛内两大族群的支持。在这种情况下,麦克米伦对政策做出调整,提出英、希、土“三方主权”的新方案,但是除土耳其政府有条件地支持外,遭到希腊政府的坚决抵制。布鲁克在 1957 年 9 月的上述报告中提到,“任何分治或国际共管的方式都将严重限制该岛作为支持巴格达公约或英国利益的基地使用,对于北约程度略轻一些。尽管如此,如果我们被迫在政治上考虑这样做,我们也许可以把更重要的军事设施集结在一些飞地内,剩余的部分则仰仗于条约权利。然而,不论做出什么安排,我们保留塞浦路斯对外防御的责任是重要的。”^④显然,在现实面前,麦克米伦最后接受了这种政策。因为英国政府如果继续它在塞浦路斯的殖民统治,不但要面对岛内持续的暴力活动,还要为此不断加大财政支出,以及颇费周折地在希腊政府和土耳其政府间进行外交斡旋。有保留地放弃塞岛主权,从麻烦中抽身而出,无疑是明智的政策选择。

希腊和土耳其在苏黎世达成解决塞浦路斯问题的协议貌似突然,其实也是双方顺应形势发展的结果。首先,希腊和土耳其政府都清楚地认识到,自己的政策目标由于对方的坚决反对,几乎没有实现的可能。塞浦路斯存在相当数量的土耳其族居民,这不但使希腊政府及塞岛希族人无法实现“伊诺西斯”,而且也使希腊政府无法以《洛桑协定》土耳其已经放弃塞浦路斯主权为由,将土耳其政府排斥在塞浦路斯事务之外。另一方面,鉴于英国在塞岛的统治日益弱化并得不到国际同情,土耳其政府从默认英国统治塞岛转变为主张分治,以防止万一“伊诺西斯”得以实现导致整个塞岛落入希腊之手。然而,希腊政府和占塞岛居民绝大多数的希腊族人都坚决

主张“伊诺西斯”的完整性,因此土耳其政府的分治目标同样难以实现。

其次,希腊和土耳其政府都担心塞岛冲突继续下去,可能会出现有损自身利益的结果。希腊政府及塞岛希族人担心由于岛内暴力活动得不到平息,很可能迫使英国政府在无奈之下实行两族分治,这有悖于“伊诺西斯”的完整性,却更贴近土耳其的政策路线。土耳其政府则担心英国政府屈服于希腊和国际上的压力,即使不同意“伊诺西斯”,也很可能同意塞岛作为一个整体实行民族自决,从而忽视岛内土耳其少数民族的自决权,或者英国和希腊政府达成有损土耳其利益的背后交易。

再次,英、希、土三国皆为北约成员,他们在塞浦路斯问题上的相互纠缠或敌对一定程度影响了北约的内

①CAB 134/1555, CPC (57) 6, 25th Feb, 1957. “Future Constitutional Development in the Colonies”, memorandum by the Lord President of the Council. Annex A: Mr. Macmillan to Lord Salisbury, 28th Jan 1957. 殖民政策委员会主席最初由枢密院大臣索尔兹伯里勋爵担任,因在释放马卡里奥斯大主教问题上与首相发生分歧而辞职,后由大法官接任该委员会主席,枢密院大臣则不再成为该委员会成员。1958 年 12 月麦克米伦亲自接管该委员会。

②CAB 134/1556, CPC (57) 30, 6th Sept 1957. “Future Constitutional Development in the Colonies”, memo for Cabinet Colonial Policy Committee by Sir N Brook.

③“变革之风”(the wind of change)一词,首次出现在 1960 年初麦克米伦非洲之行访问加纳的 1 月 9 日的演说中,“变革之风正吹遍英国的东非和中非属地以及比利时的刚果”,但当时并未引起特别的注意。2 月 3 日,麦克米伦在南非议会发表的演说中再次提到该词,“变革之风已经吹遍这个大陆,不管我们喜不喜欢,民族意识的这种增长是个政治事实。我们大家都必须承认这是事实,并且在制订国家政策时把它考虑进去”。“变革之风”遂成为麦克米伦时期非殖民化的代名词。DO 35/10570, no. 53, Address by Mr. Macmillan to both houses of the parliament of the Union of South Africa, 3 Feb 1960. in *The Conservative Government and the End of Empire 1957-1964*, Part I, p. 169. 麦克米伦《麦克米伦回忆录》第 5 卷,商务印书馆 1976 年版,第 190 页。

④CAB 134/1556, CPC (57) 30, 6th Sept 1957. “Future Constitutional Development in the Colonies”, memo for Cabinet Colonial Policy Committee by Sir N Brook.

部团结,希腊政府甚至一度打算以退出北约作为要挟。在冷战的国际背景下,遏制苏东阵营是北约的共同目标,因此三国政府(尤其是希、土)都意识到相互妥协的重要性。若在塞浦路斯问题上引发公开的冲突,不但不能达到自己的目的,而且将削弱北约对苏冷战的整体力量。美国政府也不会漠视因塞浦路斯问题造成北约内部的失和,从而使苏联在北约的南翼有机可乘。美国国务卿约翰·杜勒斯提醒希腊和土耳其政府,应该将他们彼此的争议置于北约的整体利益以及他们与美国的关系之下,“作为我们共同安全的基石,北大西洋共同体的团结必须毫不迟疑地得到重建”^①。希腊与土耳其政府不能不顾及美国政府的意见。

另外,1956年起苏联开始加紧渗入中东,向埃及和叙利亚提供经济和军事援助。1957年8月,土耳其在美国的支持下与叙利亚发生边界军事冲突。在苏联发出警告及多方调解下,土、叙危机得以化解,但土耳其对苏联势力扩张仍存戒心。对于希腊来说,共产主义的威胁更加直接。1949年希腊内战结束后,希腊共产党尽管转入地下,但在1951的选举中,“共产党用统一民主左翼党(EDA)的伪装第一次作为议会政党再度出现,在议会里占了10席”^②。而塞浦路斯劳动人民进步党(AKEL,前身为塞浦路斯共产党,1941年更名)在岛内掀起的反帝反殖民斗争让土耳其和希腊都放心不下。

正是在上述因素的共同影响下,希腊和土耳其达成了解决塞浦路斯问题的苏黎世协议。而此时英国政府

在塞浦路斯政策上的变化最终促成了《苏黎世-伦敦协定》的签署,使塞浦路斯获得独立,尽管从后来的历史发展来看,塞浦路斯独立遗留下了诸多尚未圆满解决的难题。

(本文为教育部2009年度人文社会科学研究青年基金项目《应对戴高乐主义:美国对法国政策研究1958-1969》(项目批准号:09YJC770055)中的次级项目《美国对法政策中的英国因素1958-1969》的成果之一。)

作者简介:耿志(1972-),男,江西南昌人,天津师范大学历史文化学院讲师,历史学博士。

责任编辑:汪谦干

^①Monteagle Stearns, *Entangled Allies: U. S. Policy toward Greece, Turkey, and Cyprus*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1992. p. 29, 32.

^②(英)A·休特利等著、中国社科院世界历史研究所翻译小组译《希腊简史》,商务印书馆1974年版,第264页。