

美国对土耳其政策的演变 (1945—1960 年)^①

崔 丕

【提 要】本文以美国政府解密美国国家安全委员会关于对土耳其政策文件为基础，探讨美国杜鲁门政府和艾森豪威尔政府对土耳其政策的演变。第二次世界大战以后，土耳其成为美、苏冷战的主要战场。土耳其危机是战后出现的区域性东西方冷战危机。从此，美国政府将土耳其问题纳入遏制苏联的战略体系。美国向土耳其提供军事援助和经济援助，承担对土耳其安全保障的责任，土耳其则向美国提供所需要的军事基地，并按照美国政府的意图在中东地区和巴尔干地区发挥重要的作用。美土战略同盟关系的形成与发展，体现了冷战时代美国与地处美苏利益交汇地带边缘的国家之间关系的典型特征。

【关键词】土耳其 美国 遏制

567

在冷战时代的美国国家安全政策中，土耳其具有十分特殊的地位。美国国家安全委员会关于近东和中东地区政策文件中从来不包括土耳其，而是将土耳其单列^②。土耳其地处欧亚大陆的交汇点，扼博斯普鲁斯海峡和达达尼尔海峡的咽喉，东与伊朗和苏联接壤，南与伊拉克和叙利亚交界，西与希腊和保加利亚为邻，具有极其重要的战略地位。在世界近代历史上，土耳其曾经是英俄、英德争夺的重要目标。第二次世界大战以后，它又成为美、苏冷战的主要战场。土耳其危机是第二次世界大战后出现的区域性东西方冷战危机。在土耳其危机以前，美国政府将土耳其问题视为英、苏势力范围内的问题，采取了不介入的政策。从土耳其危机开始，美国政府将土耳其问题纳入遏制苏联的战略体系。美土两国的关系发展成为军事同盟。探讨 1945—1960 年期间美国对土耳其政策的演变，对于我们认识中东地区冷战的起源与发展问题有重要的意义。

一、土耳其危机与美土两国战略同盟关系的形成

众所周知，欧洲列强瓜分奥斯曼帝国领土、争夺黑海海峡控制权的斗争乃是引发第一次世界大战的重要因素。沙皇俄国的南下政策对奥斯曼帝国构成了最大的威胁。俄国多次发动对奥斯曼帝国的战争，鲸吞了黑海沿岸和高加索地区原属于奥斯曼帝国的大片领土。俄国的主要竞争对手是英国。英国近东政策的核心是确保由英国本土经东地中海通往印度的帝国生命线的安全。1841 年在伦敦签订的《黑海海峡条约》第一次以条约形式将黑海海峡置于国际共同管理之下^③。1908 年青年土耳其党革命后，德国在奥斯曼帝国的影响剧增。结果，奥斯曼帝国被拉进同盟国阵营并卷入第一次世界大战。俄英法三国

于1915年和1916年分别达成《君士坦丁堡协定》和《赛克斯—皮柯协定》。前者有条件地同意俄国兼并君士坦丁堡和黑海海峡，后者对三国如何瓜分奥斯曼帝国的亚洲部分领土作了具体规定^④。

俄国十月革命后，争夺海峡控制权仍然是苏联近东政策关注的焦点，但在策略上列宁时代与斯大林时代有所不同。1921年，苏俄同土耳其签署了友好条约。双方“同意不承认违反另一方的意愿而强加于它的任何和约或其他国际协定”。条约重新划定了两国在高加索的边界：卡尔斯、阿尔达汉、阿尔达温归还土耳其；巴统属于苏联领有。关于黑海海峡问题，将提交黑海沿岸各国会议讨论，“条件是上述会议的决定不得具有损害土耳其的充分主权及其首都君士坦丁堡的安全的性质”^⑤。1923年，重新处理土耳其问题的洛桑会议通过的《关于海峡制度的公约》规定：平时或战时土耳其中立的情况下，各国舰艇自由通行，但通过海峡前往黑海的舰队的军力和吨位受限；战时土耳其为交战国的情况下，土耳其有权阻止敌国舰艇利用海峡；海峡地区非军事化，设立海峡国际委员会监督公约的实施^⑥。苏联认为公约对自己不利，拒绝批准公约。1925年，苏联与土耳其签订友好中立条约。缔约双方保证不参加旨在反对另一方的同盟或协定，不参加其他国家反对另一方的敌对行动。1936年关于海峡制度的《蒙特勒公约》取消了海峡国际委员会，土耳其得以收回海峡的主权，重新在海峡设防。此外，公约规定：在平时，黑海沿岸国家的军舰有权自由通过海峡，非黑海沿岸国家的军舰在海峡通行权方面受到舰种、吨位和在黑海停留时间的限制；战争时期，如果土耳其保持中立，规定如上，但禁止任何交战国的军舰通过海峡；如土耳其为交战国，军舰的通过则完全由土耳其决定^⑦。应该说，作为黑海沿岸国家，苏联在军舰通过海峡方面享有特殊权利。但是，苏联仍然对《蒙特勒公约》耿耿于怀，因为战时土耳其可能援引公约将苏联军舰封锁在黑海之内，同时让敌对国家的军舰长驱直入。1936年和1939年，苏联两度要求土耳其同意缔结双边同盟条约，共同保卫海峡，都被土耳其政府拒绝。相反，土耳其政府与英、法签订了互助条约。为了消除苏联的敌意，互助条约的附加议定书规定：“土耳其由于上述条约而承担的义务，不得强使该国采取在效力上等于或后果上涉及对苏联进入武装冲突的行动。”苏、德战争爆发以前，苏联将在黑海海峡建立军事基地和控制黑海海峡作为参加拟议中的德、意、日、苏四国条约的前提条件^⑧。第二次世界大战爆发以后，苏联关于战后世界安排的构想中仍然将削弱土耳其和控制黑海海峡作为最重要的目标。在雅尔塔会议上，斯大林明确表示《蒙特勒公约》已经过时，“苏联不能接受土耳其扼住苏联咽喉的局面”，要求由美、英、苏三国外长会议研究修改《蒙特勒公约》^⑨。1945年3月19日，苏联政府照会土耳其政府，宣布废除1925年的苏土友好中立条约。1945年6月7日，苏联政府向土耳其政府宣布缔结新条约的条件：1921年并入土耳其的卡尔斯和阿尔达汉两地归还苏联；同意苏联在黑海海峡建立军事基地；两国在任何多边协议之前必须就《蒙特勒公约》的修改达成一致。苏联外长莫洛托夫含蓄地表示，如果土耳其与英国决裂或者调整政策，这些要求也许就没有必要了^⑩。土耳其政府的基本态度是：不准备重新讨论1921年的《苏土条约》，也不能考虑让苏联在海峡建立军事基地；至于《蒙特勒公约》，那是由国际协商解决的事情。对此，苏联红军机关报《红星报》甚至威胁说：土耳其政治家的“疯狂见解有可能产生令人最不愉快的后果”^⑪。应该说，苏联是土耳其危机的始作俑者。

苏联在海峡问题上采取的行动引起英国的关注。第二次世界大战以后，尽管英帝国

已经开始解体,但是,英国政府仍然千方百计地维护摇摇欲坠的帝国,特别是英国在巴尔干和东地中海的地位。英国先是希望英、美联合向苏联交涉,继而向苏联表示土耳其问题应当在波茨坦会议上讨论。美国国务院不愿意贸然同英国一道向苏联交涉^⑩。在我们所论述的这一时期,美国在东地中海和中近东地区的利益主要是石油利益。美国在巴林和沙特阿拉伯享有独占的石油租让权、拥有科威特石油租让权的一半、伊拉克石油公司股份的四分之一。此外,美国还拥有塞浦路斯、黎巴嫩、巴勒斯坦和亚丁的石油勘探权。美国在这一地区的“石油利益已经成为美国在国外最重要的投资之一”,美国在这一地区的经济利益和安全利益远非昔日可比^⑪。1944年的伊朗石油危机,美国本来是这场没有硝烟的战争的始作俑者。美、英与苏联之间对相互的意图的猜忌进一步加深,对相互利益的对立的认识更加清晰,相互关系更加趋于紧张,新的更加激烈的争夺与对抗正在酝酿之中。另一方面,争取苏联履行在雅尔塔会议上关于对日宣战的承诺仍然是美国对苏政策的主要考虑。在为杜鲁门总统出席波茨坦会议准备的情况简报中,美国国务院勾勒出了美国政府在黑海海峡问题上的两个基本目标:其一,防止达达尼尔海峡成为国际争端和对世界和平形成潜在威胁的地区;其二,确保为和平的商业目的不受限制地使用达达尼尔海峡。关于美国在黑海海峡问题上的立场,美国国务院建议:对《蒙特勒公约》作某些修改是可取的,包括:承认平时任何国家的船舶都可以自由通过黑海海峡;承认黑海沿岸国家的军舰在平时和战时都可以自由通过黑海海峡;非黑海沿岸国家的军舰在平时和战时通过黑海海峡都应受到限制;除土耳其以外的任何国家在黑海海峡建立军事基地都必须得到土耳其政府的同意。在这里值得注意的是,尽管附加了苏联在黑海海峡建立基地必须取得土耳其政府同意这一条件,但是,并没有完全排除苏联在黑海海峡建立军事基地的权利。如果处于战争状态或感到战争的威胁迫在眉睫,土耳其政府有权决定是否允许外国军舰通过海峡^⑫。1945年7月召开的波茨坦会议讨论了土耳其问题。斯大林希望黑海海峡由苏联保卫,“正如巴拿马运河是由美国海军防御,苏伊士运河的通航是由英国海军保证一样”。丘吉尔称英国赞成修改《蒙特勒公约》,但对苏联提出改变土耳其东部边界以及要求在海峡地区建立军事基地表示关注。杜鲁门表示“《蒙特勒公约》应该修改,但是,黑海海峡应该成为向全世界开放的自由水道,应当由我们大家来保证”。他还提出在一切国际内陆水道,如多瑙河和莱茵河,“实行自由的、无限制的通航,这种通航应由一切有关国家的代表组成的国际机构来管理”。斯大林希望西方国家答复苏联关于黑海海峡的提议,但无意讨论杜鲁门的可能导致西方插手东欧的关于国际内陆水道的文件。杜鲁门则希望“这两个问题一起考虑”。结果,在黑海海峡问题上没有作出任何实质性的决定^⑬。

1945年11月2日,美国国务院向土耳其政府通报美国在修改《蒙特勒公约》问题上的建议:①黑海海峡应当在任何时候对所有国家的商船开放;②黑海海峡应当在任何时候对黑海国家的军舰开放;③除非经过黑海国家特许或联合国授权,非黑海国家的军舰在任何时候都不能通过海峡,但和平时期吨位在共同协议限额以内的军舰不在此列;④对《蒙特勒公约》作某些修改以适应新情况,如用联合国取代国际联盟、日本不再签署该公约^⑭。

1945年12月5日,土耳其政府总理在记者招待会上声称,土耳其政府接受美国政府的建议作为讨论的基础,在三个有利害关系的国家都发表意见以后,将提出自己的建议。

英国原则上支持美国政府的立场,但更加关注黑海海峡管理国际化的具体内容⁴⁷。苏联没有立即就美国的建议作出反应,而是开动宣传机器加剧对土耳其的“神经战”。直到1946年8月7日,苏联政府才向土耳其递交一份照会,指责土耳其在第二次世界大战期间没有对轴心国军舰封锁海峡,并提出修改《蒙特勒公约》的五项原则:①黑海海峡应当经常允许各国商船通过;②黑海海峡应当经常允许黑海国家的军舰通过;③非黑海国家的军舰不得通过海峡,特殊规定的情况例外;④作为驶出黑海和进入黑海的唯一海上通道的海峡航行制度之建立,应当为土耳其和其他黑海国家的权限;⑤土耳其和苏联作为最有利害关系和最能够保障贸易通航自由和海峡安全的国家,采取共同措施来组织海峡的防御工作,以防止其他国家利用海峡来达到敌视黑海国家之目的⁴⁸。在这五项原则中,前三项与美国的建议大体相同,后两项表明苏联不满足于其船舰自由通过海峡的权利;它试图与土耳其共同管理海峡,甚至对海峡实行排他性控制。如果说以前莫洛托夫关于缔结新的苏土友好中立条约的条件的谈话是一种试探,苏联政府的这份照会则意味着正式提出控制黑海海峡的要求。与此同时,苏联对土耳其的军事压力变本加厉,大批苏军在土耳其边界集结。苏联黑海舰队也举行军事演习向土耳其示威⁴⁹。土耳其危机迅速升级。

美国政府对苏联1946年8月7日正式要求控制黑海海峡迅速作出强有力的反应。美国国务院、陆军部、海军部马上对局势进行研究。早在1946年3月6日,美国国务院就请求参谋长联席会议对苏联的土耳其政策作出军事评价。3月16日,参谋长联席会议完成了这一评价报告。参谋长联席会议认为,“苏联的目标是控制中东和东地中海”,如果土耳其向苏联屈服,不仅使苏联控制了这一战略要地,而且还将损害英国在中东的威信、促进苏联的南下。东地中海和中东对英帝国具有生死攸关的意义。如果失去这一地区,石油资源、英国本土与印度和太平洋属地之间的生命线就将断绝。这不仅意味着英帝国地位的下降,而且还意味着美国与苏联之间在欧亚大陆最后的壁垒消失了。在这种情况下,美国无法抵抗苏军的力量⁵⁰。这一看法对美国政府的决策者产生了深刻的影响。8月15日,代理国务卿艾奇逊与陆军部和海军部的同僚就当天呈交杜鲁门总统的关于危机的备忘录达成一致。这份备忘录指出:“苏联的首要目标是控制土耳其”,进而实现控制希腊、中东、分断东西方和石油的目的,由此还将扩大在印度和中国的影响。如果联合国不能阻止苏联的图谋,美国只能与其他国家一道以武力抵制苏联的侵略。如果这种控制是通过诡称联合管理海峡来实现,美国将很难防止苏联控制整个近东和中东地区。备忘录强调该地区的石油资源和交通对美国的重要性,并声称不让苏联通过武力或武力威胁成功地推行其关于达达尼尔海峡和土耳其的单方面计划“符合美国至关重要的利益”。备忘录还指出:向苏联呼吁是无效的,“唯一能够阻止俄国人的办法是使他们确信美国准备在必要时用武力对付侵略”。已经到了美国必须决定“使用一切可能的手段”抵抗“苏联对土耳其的侵略”的时候了。尽管不排除首先通过有关大国磋商和联合国解决争端,“根据我们的判断,维护和平的最大希望在于使苏联、土耳其和其他所有强国确信,如果联合国未能阻止苏联侵略,美国将毫不犹豫地用武力同其他国家一道对付武装侵略”。艾奇逊将备忘录递交杜鲁门。在深入讨论武装冲突的可能性以后,杜鲁门批准了备忘录中采取强硬态度的建议,并声称准备将备忘录建议的政策贯彻到底。杜鲁门的这个决定后来被称为“达达尼尔决定”⁵¹。它标志着美国对苏政策和对东地中海、中近东政策的巨大转变。遏制苏联的战略方针在实际政策层面业已确定,杜鲁门主义已经孕育成熟。

接着，美国同土耳其和英国进行磋商。美国照会土耳其，阐明美国反对苏联控制黑海海峡的强硬态度。美国驻安卡拉大使受命口头转告土耳其政府领导人，照会是最高领导层在对事件充分考虑以后拟定的，土耳其对苏联政府的答复应该“合理而又坚定”^②。美国政府在给英国的照会中强调美国在土耳其问题上的强硬态度和准备在近东及巴尔干负起更大的责任。8月19日，美国政府复照苏联，重申了1945年11月2日关于黑海海峡问题的立场，反对苏联提出的修改《蒙特勒公约》的第四、第五两项原则。照会强调，黑海海峡制度也为包括美国在内的非黑海海峡沿岸国家所关注，“海峡的防御应该继续主要由土耳其负责”。照会警告说，如果海峡成为侵略目标，那么“所造成的形势将构成对国际安全的威胁，而联合国安理会方面显然将会对此事采取行动”。照会最后指出，苏联闭口不谈联合国，而美国政府的立场是，海峡的制度应该与联合国挂钩，其运作“应该完全符合联合国的原则和宗旨”。8月21日，英国向苏联递交了类似的照会。8月22日，土耳其正式复照苏联政府，只同意以苏联建议的前三项原则为基础讨论修改《蒙特勒公约》，拒绝接受后两项原则。理由是后两项原则忽视了其他缔约国的利益，与土耳其的主权和安全格格不入^③。

8月23日，美国参谋长联席会议向陆军部部长和海军部部长提交了一份从军事角度评价黑海海峡形势的备忘录，这就是JCS1704文件。该文件强调，现代战争的作战方法和使用的武器使黑海海峡的基地难以进行有效地防御，除非军事控制向四周扩展几百英里。苏联8月7日照会的逻辑也可以作为苏联进一步向爱琴海渗透的理由。参谋长联席会议认为，土耳其是“东地中海和中东最重要的军事因素”；许多迹象表明，苏联蓄意奉行事实上的地缘和政治扩张政策，“严重地影响美国至关重要的利益”。如果美国允许土耳其人购买军事装备并向他们提供技术援助的话，美国将极大地改善土耳其的军事处境^④。8月28日，部际政策协调委员会批准了这一文件^⑤。9月12日，代理国务卿克莱顿建议，鉴于苏联显然试图破坏希腊、土耳其、伊朗的稳定，美国政府应该重新考虑对这三个国家的政策。希腊、土耳其、伊朗需要军事装备来加强国防力量，拒绝向他们出售这类装备将削弱他们对美国的信心和抵抗苏联压力的决心。新的武器供应政策是理所当然的^⑥。9月21日，美、英两国外长达成谅解：向土耳其、希腊和伊朗直接供应军事装备是英国的责任；如果英国不能，美国将这样做^⑦。

苏联于9月24日再次照会土耳其，强调黑海海峡对于黑海国家的特殊意义，重申苏联在海峡问题上的立场和要求，呼吁两国在召开修改《蒙特勒公约》的国际会议以前直接对话。土耳其政府就此征求美国和英国的意见。三国政府磋商以后，决定分别照会苏联政府。美、英两国10月9日递交的照会称，波茨坦会议建议的苏、土之间的直接会谈已经达到交换意见的目的，没有理由再继续下去了；美、英两国政府仍然准备参加《蒙特勒公约》缔约国会议，以考虑该公约的修改问题。10月18日，土耳其政府复照苏联，大致重申了自己的立场，不承认黑海海峡问题是黑海国家的特殊权利。苏联于10月26日复照英国，否认波茨坦会议建议的苏、土直接对话已经完成，同时声称召开修改黑海海峡制度的会议条件不成熟^⑧。此后，黑海海峡问题被搁置起来。土耳其危机在1946年10月底实际上已经结束。

土耳其危机促使美国政府重新界定其对东地中海和中近东地区的政策。1946年2月21日，美国参谋长联席会议还建议，鉴于中近东距离遥远，美国应该通过联合国来维护

其在该地区的利益，避免军事承诺^⑨。而今，这项政策被放弃。9月25日，美国国务院、陆军部、海军部部际政策协调委员会决定：向土耳其提供的军事和技术援助政策同样适用于希腊和伊朗。10月中下旬，国务院关于土耳其、希腊、伊朗的重要备忘录相继问世。这三份备忘录分别对三国的战略重要性和三国所面临的苏联威胁进行评价，建议向他们提供军事和技术援助。1946年10月21日国务院关于希腊和土耳其政策备忘录的逻辑，是建立在多米诺骨牌理论基础之上的。关于希腊的备忘录认为该国命运也许将决定中近东未来的发展方向。希腊是巴尔干半岛国家中唯一尚未被苏联控制的国家，如果希腊落入苏联的势力范围，苏联就能够向土耳其施加不可抗拒的压力，美国作为联合国原则的捍卫者的作用势必严重受到损害。英国撤出希腊将留下一个孱弱的政府，这个政府将面临维持国内秩序和对付外部威胁的严重问题。美国有必要在希腊内战爆发以前向希腊政府提供经济和军事援助。土耳其的备忘录认为，土耳其是“中东和东地中海地区最重要的战略因素”，希腊和土耳其在地理上能够发挥阻止苏联向东地中海扩张的作用。因此，如果苏联控制了土耳其，不仅将直接影响希腊和伊朗，而且黎巴嫩、约旦、阿拉伯半岛都将成为苏联的势力范围。因此，美国要对苏联表示强硬态度，向土耳其提供2500万美元援助，如果英国对向土耳其提供援助为难，美国可以通过英国间接进行援助。可以说，这成为杜鲁门主义的原型^⑩。

572 在这里值得注意的是，尽管美国国务院已经决定向土耳其和希腊提供军事和经济援助，但是，同时又强调保持低姿态的必要性，尽量不直接出面，以免无端刺激苏联。在这个意义上，它与杜鲁门主义还是存在一定的距离的。1946年末，伊朗阿塞拜疆局势的巨大变化和英国经济危机的形势，最后促使杜鲁门政府决定公开承担英国在希腊和土耳其的责任。1947年2月26日，美国国务院、陆军部、海军部联合委员会召开会议，讨论并通过了向希腊和土耳其提供直接援助的备忘录。参谋长联席会议支持这份备忘录的结论。1947年2月27日，杜鲁门总统、国务卿马歇尔、副国务卿艾奇逊共同会见美国国会领袖并讨论援助希腊和土耳其计划；1947年3月12日，杜鲁门总统在国会发表关于援助希腊和土耳其计划的演说，就是在这样的背景下出现的。在美国国会批准的欧洲经济复兴援助计划当中，决定向土耳其提供30170万美元的援助^⑪。

土耳其危机促使美国政府开始制定对苏战争计划。1946年11月，参谋长联席会议指令其所属的战争计划委员会制定今后三年内的战争计划。这就是1947年2月的JCS1725/1文件。该计划设想，在未来的战争中，苏联将在三条战线上发动攻击。其一，土耳其、东地中海、中东；其二，奥地利、意大利；其三，德国、荷兰、比利时、卢森堡、法国、西班牙、封锁地中海。同时，苏联红军将在不影响欧洲、中东、东地中海的作战的前提下在远东展开行动，在完成上述三条战线的作战以后将兵力调集到远东。美国的对苏战略方针可以有两种选择。其一，在中欧对苏军展开反击作战；其二，在地中海展开对苏军的反击作战。在中欧与苏军的正面对抗将成为长期的消耗战；而在东地中海展开的反击作战对美国 and 英国则有利得多。这是因为：在东地中海可以展开对苏联高加索地区、乌克兰地区、顿巴斯地区、莫斯科地区、乌拉尔地区等苏联心脏部的军事行动，摧毁苏联的战争能力。特别是高加索地区集中了苏联石油精炼设备的84%。其次，土耳其的战略位置，既可确保中东石油资源，又能防止苏联向北非扩展。如果西班牙崩溃，直布罗陀海峡被苏军所控制，在东地中海的阻击就具有更加重要的战略意义^⑫。1946年10月，

美国政府正式组建美国地中海舰队，包括1艘航空母舰、3艘巡洋舰、8艘驱逐舰，标志着土耳其在美国军事战略体系中地位的巨大变化。

土耳其危机促使美国向地处美、苏利益交汇地带边缘的国家提供经济援助和军事援助，美国与土耳其的关系从对抗苏联的外交合作发展到军事合作。1948年12月1日，美国国家安全委员会讨论美国空军部部长提出的NSC36文件，考虑在土耳其建立美国空军基地问题^⑨。1949年3月，美国国家安全委员会讨论促使土耳其加入北大西洋公约组织问题^⑩。1949年9月，美国国会批准向土耳其提供共同防卫援助^⑪。1950年10月4日，土耳其政府正式表示愿意参加北大西洋公约组织防卫地中海的军事计划。1952年，土耳其加入北大西洋公约组织^⑫。从此，美国与土耳其之间的关系发生了根本性的变化。在地理上，美国与土耳其虽然相隔遥远，但在战略利益上，两国却成为利益休戚相关的战略同盟。

二、第一任艾森豪威尔政府对土耳其的政策

1953年，以艾森豪威尔为首的共和党政府取代了民主党的杜鲁门政府。在美国国家安全基本政策领域，艾森豪威尔政府仍然把苏联视为主要威胁，积极推行“大规模报复战略”和西方集体安全原则，追求在苏联集团国家周边建立军事遏制体系，期待土耳其在中近东和地中海地区安全事务中发挥更加积极的作用。这乃是第一任艾森豪威尔政府对土耳其政策的重要特点。

573

早在杜鲁门政府时期，美国和英国的军事战略专家就先后拟定了《中东司令部》和《中东防御组织》两个方案，试图组建中东地区安全组织，但是都没有成功。艾森豪威尔政府继续推动这一战略计划的实现。1953年5月，杜勒斯国务卿先后访问了埃及、以色列、约旦、叙利亚、黎巴嫩、伊拉克、土耳其、利比亚、沙特阿拉伯等中东国家，并且会见了巴勒斯坦民族解放运动组织的领导人。中东阿拉伯国家的基本立场是：阿拉伯国家面临的现实威胁来自于以色列而不是共产主义，任何与西方相联系的、以遏制共产主义为目的的地区安全组织都是不现实的。特别是埃及坚决反对由西方国家筹建中东地区安全组织，只是同意创立由埃及领导的阿拉伯国家集体安全组织。从此，美国、英国的军事战略专家开始筹划仅仅包括土耳其、伊拉克、伊朗、巴基斯坦而排除埃及的《北层联盟》（Northern Tier Alignment）。在这个联盟中，西方国家特别是美国 and 英国将发挥指导作用。这样的地区安排理所当然地遭到埃及的拒绝。沙特阿拉伯虽然在安全上依靠美国，但是对于哈希姆王朝的“肥沃新月联盟”的设想一直非常警惕。面对伊拉克成为西方国家创建的中东安全组织的成员，以及约旦可能最终加入该组织的可怕前景，沙特阿拉伯和埃及联合起来，共同向伊拉克政府施加压力，迫使其改变立场。1954年4月1日，伊拉克政府在公开发表的《阿拉伯联盟会议公报》中宣布：“关于土耳其与巴基斯坦联盟，伊拉克代表以本国政府的名义证实，伊拉克部长委员会主席已经声明，伊拉克没有被邀请加入这个联盟，也不会考虑加入这个联盟。关于伊拉克与这个联盟的关系的各种传言是没有根据的。”^⑬伊拉克政府立场的转变，沉重地打击了艾森豪威尔政府关于中东安全的构想。美国国务卿杜勒斯毫不犹豫地向伊拉克发出最后通牒：“现在看来我们的期望可能

被误解了。因此,我们认为在我们试图进一步推动与伊拉克的军事谅解以前,最好让伊拉克政府与土耳其和巴基斯坦进行协商以决定它是否希望与他们进行联合,还是希望与其他国家协商某种相互满意的合作协议。”^⑧1954年4月2日,土耳其和巴基斯坦签署了《友好合作协定》。这一协定是以后《巴格达条约》的核心,对美国筹划中的中东安全计划具有重要意义。1954年4月21日,伊拉克政府再次妥协,与美国签署《美伊共同防卫援助协定》。在此基础上,1955年2月24日,土耳其和伊拉克在巴格达签署《相互合作条约》,朝着《巴格达条约》迈出了决定性的一步。随后,英国、巴基斯坦、伊朗先后加入这一条约,1955年10月,《巴格达条约》体系最终形成。《巴格达条约》组织的建立,将北大西洋公约组织、东南亚条约组织紧密联系起来,完成了对苏联集团国家的战略包围。美国政府对《巴格达条约》组织的态度是双重的。一方面,美国政府回避正式加入该组织,另一方面,美国政府积极参与该组织内部的各种事务。如与中东防卫有关的军事目标、军事战略、行动方案。直到1958年2月,美国才正式加入《巴格达条约》的军事计划委员会。之所以如此,国务卿杜勒斯道破了其中的奥秘:“美国留在外面是明智的。通过保持距离,美国将避免卷入阿拉伯国家内部的冲突,正式的联盟可能削弱美国调节阿以冲突的努力。而且除非我们能够向以色列提供一个相似的安全安排,否则亲以色列的院外活动集团将使美国成为正式成员在政治上是不可能的。因此,美国最终是否加入完全依赖于阿以冲突和解的程度。”^⑨

在东地中海地区安全事务方面,艾森豪威尔政府积极推动土耳其、希腊、南斯拉夫三国缔结《巴尔干同盟条约》。本来,自从苏、南冲突以来,美国政府就将分化南斯拉夫与苏联的关系、促进南斯拉夫的亲西方化作为基本政策目标。1951年,美国与南斯拉夫秘密缔结《共同防卫援助协定》。从此,美国政府的目标就转向推动南斯拉夫与土耳其、希腊建立巴尔干地区联盟。1953年2月28日,土耳其、希腊、南斯拉夫三国缔结了《巴尔干友好互助条约》,缔约国同意加强在经济和外交领域的合作,并制定应对突发事件的军事计划。1954年8月9日,土耳其、希腊在与北大西洋公约组织协商以后,决定以《巴尔干同盟条约》代替《巴尔干友好互助条约》。按照这一条约的规定,缔约国任何一方受到侵略即被视为对所有缔约国的侵略,缔约国将采取各种必要的措施反击侵略,包括使用武力在内。南斯拉夫政府承诺,如果土耳其和希腊遭受侵略,南斯拉夫政府立即采取上述措施;如果土耳其和希腊遭受另一个北大西洋公约组织国家的侵略,南斯拉夫政府将与土耳其、希腊政府进行协商。尽管南斯拉夫没有直接参加北大西洋公约组织,但是,《巴尔干同盟条约》间接地将南斯拉夫的防务与北大西洋公约组织在东南欧的防务计划联系起来,在一定程度上加强了北大西洋公约组织的东南欧防线^⑩。

第一任艾森豪威尔政府时期,美国与土耳其关系中的突出问题是援助问题。到1954年为止,美国向土耳其提供了价值70430万美元的军事援助和26200万美元的经济援助。毫无疑问,美国对土耳其援助的作用是双重的。一方面使土耳其能够维持超过其国力承受能力的庞大军备,另一方面又刺激了土耳其的通货膨胀。根据美国政府的调查和统计,1949—1954年期间,土耳其的货币供应量增长2倍以上,1950—1953年,土耳其的贷款额增长2倍以上。土耳其国际贸易赤字在1952年高达19800万美元,1953年有所下降,达15800万美元,1954年重新上升到17300万美元。土耳其政府的财政赤字在1952—1953年度为28000万美元,1953—1954年度有所好转,但仍然高达16700万美元。这种

形势不可避免地导致了土耳其里拉与美元之间汇率的失衡。虽然官方汇率一直是1美元:2.83里拉,自由市场的价格却达1美元:6.8里拉以上。严重恶化的经济形势,迫使土耳其政府寻求扩大苏联集团国家市场。1952年,土耳其向苏联集团国家的出口占其出口总额的5.6%,从苏联集团国家的进口占其进口总额的3.7%。到1955年,土耳其向苏联集团国家的出口已经增加到其出口总额的21.9%,达6860万美元,从苏联集团国家的进口已经增加到其进口总额的18.3%,达9130万美元。土耳其甚至不顾美国《共同防卫援助统制法·1951年》的禁令,向苏联集团国家出口美国政府和西方国家禁运的贵重金属。美国国家安全委员会认为:“土耳其经济问题并不是一个短期性质的问题。”最初,美国政府是通过国际货币基金组织劝说土耳其政府采取限制贷款和减少对农业部门的投资的办法,稳定国内经济形势。1954年初,国际货币基金组织与土耳其政府进行谈判。作为交换条件,国际货币基金组织同意提供2000万美元的贷款。土耳其政府虽然接受了这笔援助,但是并没有真正采取限制贷款和削减投资的措施。相反,1954年3月,土耳其政府要求国际货币基金组织关闭其在土耳其的办事机构。1954年6月,土耳其政府要求美国政府在1955—1958年共同防卫援助计划以外另提供30000万美元援助。1954年6月4日,美国政府只是答复说:“在一定条件下,美国政府准备在现在已经批准的1955年财政年度军事援助计划中增加援助总额,其数额相当于美国政府审查的土耳其军队完成北大西洋公约组织战略目标的四分之一。”1954年8月,美国政府在与国际货币基金组织协商以后向土耳其提出了稳定经济的《八点计划》。其核心是:限制贷款、削减政府开支、优先进口原材料。1954年12月13日,美国政府在向土耳其说明1955年援助计划时再次强调了稳定国内经济形势的必要性^⑥。

艾森豪威尔政府从1955年才开始制定对土耳其政策的国家安全委员会文件。1955年2月14日,国家安全委员会政策设计委员会起草了NSC5510文件。该文件由《总体考虑》、《基本目标》、《行动方针》三个部分构成,全文共24条。该文件依次从土耳其的地缘战略位置、土耳其的反苏外交政策、土耳其参加北大西洋公约组织并向美国提供重要的军事基地、土耳其在巴尔干的作用、土耳其在西方国家与中东地区防务安排中的重要纽带作用等方面肯定了土耳其在美国国家安全政策中的特殊意义,分析了土耳其经济面临的困境和美国与土耳其政府之间对1954年6月4日照会的不同理解。土耳其政府认为,美国政府已经承诺额外提供30000万美元的援助,而美国政府并没有作出任何这样的承诺。“考虑到土耳其作为抵抗苏联威胁的盟国的特殊地位,美国政府必须认真考虑这一问题。”在《基本目标》部分,该文件从以下6个具体方面阐明了美国对土耳其政策的目标:①维护土耳其的独立和领土完整及与自由世界的协调,继续和有能力抵制共产主义的侵略或颠覆;②作为盟国防卫计划的组成部分,土耳其军队能够阻击苏联卫星国的攻击或在阻击苏联的直接进攻方面提供最大限度的力量;③为了维护和进一步加强自由世界,土耳其向美国及其盟国提供必要的资源和军事设施;④继续推动土耳其与北大西洋公约组织的合作,加强在巴尔干地区安全领域和在中东地区安全领域的合作;⑤改善土耳其与阿拉伯国家的关系;⑥改善土耳其经济形势,使其能够在防务开支方面承担更多的份额。

在《行动方针》部分,具体规定了为实现美国对土耳其政策目标所需要采取的行动。其中,引起争论的是第20条、第21条关于对土耳其援助的政策。第20条并列了两种选

择方案。其一，美国国务院、中央情报局、对外合作署的代表提议：关于美国对土耳其在 1955 年财政年度的承诺问题，根据 1955 年 4 月 1 日 NSC5434/1 文件确定的军事援助计划，最好履行这一承诺。其二，美国国防部、财政部、参谋长联席会议、预算局的代表则认为，根据 1954 年 4 月 1 日 NSC5434/1 文件确定的军事援助计划，美国在履行对土耳其援助义务时，应该考虑这种义务的性质和规模：①在不严重影响对其他国家援助计划的情况下，该共同防卫援助基金和装备是否能够有效利用；②“土耳其军队吸收这些军事援助的能力”；③“不严重损害土耳其经济”。有关美国对土耳其援助四年计划的进一步行动应该等待美、英、土三国军事计划会议和美国军事调查团的结论。第 21 条是财政部和预算局代表要求予以删除的。原文如下：“为了帮助土耳其满足军民的最基本需求，按照 NSC5501 文件第 55 条 b 款，作为例外，拟从土耳其购买战略性的矿物原料作为长期战略储备。”^②

1955 年 2 月 24 日，美国国家安全委员会第 238 次会议讨论 NSC5510 文件。会议决定，保留第 21 条的内容，但是，将原来的“为了帮助”修改为“作为援助计划的组成部分”，这意味着否定了财政部和预算局的意见。会议还决定，关于第 20 条中的两种选择方案，采纳第二个方案。修改以后 NSC5510 文件重新编序为 NSC5510/1 文件^③。

NSC5510/1 文件是艾森豪威尔政府成立以来制定的第一个对土耳其政策文件。它既是对此前美国与土耳其关系的总结，也是第一任艾森豪威尔政府剩余任期内美国处理与土耳其关系的指导纲领。从中我们也可以看到这样一个重要的趋势：伴随着土耳其在美国国家安全基本政策中作用的扩大，美国对土耳其的援助明显增加。1953—1954 年期间艾森豪威尔政府对土耳其援助的实际执行情况和 1955—1956 年期间的援助预算情况详见表 1。

表 1 艾森豪威尔政府对土耳其援助统计表（1953—1956 年）

（单位：百万美元）

年度 类别	1953	1954	1955	1956
军事援助	148.4	240.2	255.6	295.0
经济援助	53.4	39.7	87.7	75.0
技术援助	0.8	1.3	2.6	2.4
情报援助	1.9	0.6	0.6	0.5
教育交流	0.1	0.1	0.1	0.2
征用船舶	7.0	2.6	2.4	0.7

如果我们将杜鲁门政府提供的各种援助与艾森豪威尔政府提供的各种援助累积计算，其数额相当可观。根据美国国家安全委员会行动协调局的统计资料，1950—1956 年，美国共向土耳其提供军事援助计划总额 118 670 万美元，实际支付 87 780 万美元，占计划总额的 74%。另计划提供 3 900 万美元的“特别储备”，其中实际支付 3 520 万美元。1948—1956 年，美国向土耳其提供的经济援助计划总额 55 940 万美元，实际支付 41 820

万美元；其中，“防卫支持”援助计划总额 52 230 万美元，实际支付 39 540 万美元。“直接兵力支援”援助计划总额 2 500 万美元，实际支付 1 420 万美元；技术援助计划总额 1 210 万美元，实际支付 860 万美元，根据 PL480 提供的援助总额 7 020 万美元⁴⁹。

三、第二任艾森豪威尔政府对土耳其的政策

1957 年，第二任艾森豪威尔政府建立以后，对美国国家安全基本政策进行了重大调整，在军事战略方面，开始重新部署美国的海外军事力量，在苏联集团国家周边地带的盟国部署战术核武器。同时，争取削减对盟国的共同防卫援助，推动盟国军备的现代化。在中近东政策方面，艾森豪威尔政府提出了“艾森豪威尔主义”，将打击阿拉伯民族主义与遏制苏联南下直接联系起来⁵⁰。艾森豪威尔政府国家安全基本政策的调整究竟在多大程度上影响着美国对土耳其政策呢？在史料学上，探索第二任艾森豪威尔政府对土耳其政策的变化，应该充分注意美国政府近年来解密的 NSC5708 系列文件。

NSC5708 文件是国家安全委员会政策设计委员会起草的《关于美国对土耳其政策的报告草案》。该文件首先归纳和概括了美国国家安全委员会关于对土耳其政策的行动指令、部际委员会《关于美国对外援助计划的报告》（《普洛奇诺夫报告》）对土耳其援助政策的建议。然后，提出了国家安全委员会政策设计委员会对土耳其援助政策的意见。部际委员会主张：在 1957—1960 年财政年度，美国对土耳其军事援助的最低水平应有 61 300 万美元，最高水平可达 72 700 万美元；对土耳其经济援助的水平最低应保持在 40 200 万美元，最高水平可达 70 200 万美元。二者合计分别是 101 500 万美元和 142 900 万美元。政策设计委员会认为：①“土耳其军队的主要使命是作为盟国防卫的组成部分，阻击苏联的直接进攻、阻击苏联集团卫星国军队的攻击、保卫黑海两海峡、保卫土耳其的南部防线、维护国内安全。”②“在 1957—1960 年财政年度，美国对土耳其的所有军事援助应该用于提供常规武器装备、部署诚实的约翰、胜利女神式导弹、F-100 战斗机这样的先进武器。”③“在 1957—1958 年财政年度，美国继续支持土耳其军备保持在陆军 20.3—20.8 个师、海军 64 艘装甲舰、空军 21 个飞行中队的水平上，并在土耳其军队中实际装备上述先进武器。”因此，美国对土耳其的军事援助应当为 78 000 万美元。④“在适当时机，向土耳其政府通报我们军事援助计划的广泛的目标，有关特别援助计划，应该在逐年审查的基础上进行。”在经济援助政策方面，政策设计委员会认为：“鼓励土耳其政府采取必要的措施稳定经济和外汇汇率，以便更加有效地利用土耳其本国的资源和美国的援助。”“在 1957—1960 年财政年度，可以每年向土耳其提供 10 000 万美元至 20 000 万美元的经济援助”，累计达到 35 500 万美元以上。政策设计委员会在说明其理由时强调指出：“北大西洋公约组织防卫的所有军事计划都是建立在美国向北约成员国提供先进武器的基础之上的，因此，向土耳其提供这样的先进武器，它既符合美国的利益，也是完成北约在土耳其的使命所必需的。”“在目前的形势下，任何将美国的援助削减到现在的水平以下，都可能在土耳其产生深刻的误解。”⁵¹

1957 年 3 月 14 日，美国国家安全委员会第 316 次会议讨论 NSC5708 文件，参谋长联席会议和国务院一致支持政策设计委员会提出的建议。在部分解密的美国家安全委员

会第316次会议记录中,我们看到只有艾森豪威尔总统提出了两个问题。其一,他对有关土耳其军队的使命中“保卫南部防线”这一句话的含义不十分理解,质问“这是否意味着土耳其担心来自南方的进攻?”国家安全委员会执行秘书卡特勒和国务卿杜勒斯解释说:“土耳其非常担心苏联在叙利亚影响的发展和军备建设。”这个问题也就没有引起更多的讨论。其二,在削减土耳其现有军备水平的问题上,艾森豪威尔总统希望参谋长联席会议应该努力推动土耳其将军备削减到较低的水平。他建议在文件中强调指出:“我们对土耳其的援助计划是建立在这样的前提之上的:土耳其努力推进经济稳定和财政稳定。”这样,国家安全委员会会议决定,按照艾森豪威尔总统的建议修改 NSC5708 文件,规定:“美国向土耳其提供的经济援助每年不超过 10 000 万美元,除非土耳其在稳定经济和外汇汇率方面采取切实措施”;“美国向土耳其提供的所有援助计划都是建立在这一前提之上的:土耳其在稳定经济和外汇汇率方面采取切实措施”^④。

1957 年 5 月 6 日,国家安全委员会政策设计委员会提出 NSC5708/1 文件。在这里,我们应该注意该文件的解密版本问题。在《美国国家安全委员会文件》中,该文件有两个版本:其一,美国国家安全委员会文件 1993 年第 6 次增补文本,全文 37 条,属于部分解密。其中,第 14 条、15 条、16 条、17 条、28 条、29 条、30 条、31 条、33 条、34 条没有解密,附件内国防部的评论意见没有解密。其二,美国国家安全委员会文件 1995 年第 7 次增补文本,是完全解密的文件。它由《总体考虑》、《目标》、《主要政策指南》三个部分构成。在《总体考虑》部分,关于土耳其军队的使命问题、美国对土耳其援助政策与对其他北约成员国的援助政策是否统一的问题,与 NSC5708 文件相同。在《目标》部分,提出了四项重要的原则:其一,“在两国资源的限度内,增强防卫能力”。其二,向土耳其政府阐明:“美国向土耳其提供的所有援助都是建立在这一前提之上的:土耳其在稳定经济和外汇汇率方面采取有利措施。”其三,继续向土耳其提供军事援助和经济援助,“美国应该考虑在削减北约批准的土耳其军备水平的同时,在土耳其部署战术核武器,包括:诚实的约翰型导弹 (Honest John)、胜利女神式导弹 (Nike)、F-100 轰炸机。美国的军事援助不能影响土耳其的经济稳定和财政稳定。1960 年以后美国将继续承担维护土耳其军备的经费开支。其四,美国对土耳其的经济援助每年不超过 1 亿美元,除非土耳其政府在稳定国内经济形势和汇率方面达到了美国政府的要求。如果土耳其政府确实做到了这一点,美国政府将考虑提供特别援助”^⑤。

1957 年 6 月 26 日,美国国家安全委员会第 328 次会议讨论 NSC5708/1 文件,决定进一步修改关于军事援助政策的第 28 条文字。修改以后的文字只是规定在土耳其部署先进武器和提供常规武器装备及维护费用,而不再明确指出在土耳其部署先进武器的具体种类。NSC5708/1 文件的其他内容则没有任何变动。关于 1957—1960 年期间美国对土耳其援助的规模和种类,详细情况参见表 2。这就是 NSC5708/2 文件的由来^⑥。

表 2 美国对土耳其援助计划预算 (1955—1960 年)

(单位:百万美元)

年度 类别	1955	1956	1957	1958	1959	1960	总 额
军事援助	164.1	198.4	180.0	220.0	230.0	205.0	835.0

(续上表)

年 度 类 别	1955	1956	1957	1958	1959	1960	总 额
防卫支援	56.6	70.3	100.0	85.8	95.0	100.0	380.8
技术援助	1.6	2.4	3.1	5.3	5.0	4.5	17.9
情报设施	0.5	0.4	0.9	1.2	1.2	1.2	4.5
教育交流	0.1	0.1	0.4	0.4	0.5	0.5	1.8
总 额	222.9	271.6	284.4	312.7	331.7	311.2	1 240.0

NSC5708/2 文件取代了 NSC5510/1 文件,直到 1960 年 10 月 5 日的 NSC6015/1 文件以前,它始终是艾森豪威尔政府对土耳其政策的纲领。在此期间,总体上来看,美国与土耳其关系的发展仍然呈现着战略合作的态势。具体来看,这一态势主要体现在以下 4 个领域:

(1) 部署核武器问题。1957 年 12 月,美国政府在北约成员国首脑会议上宣布将在土耳其部署战略空军和战术核武器。1959 年 10 月,美国与土耳其签署关于部署 15 枚丘比特式导弹的协定。到 1959 年 12 月,按照美国政府和北大西洋公约组织的计划,土耳其军队削减了 4 个师的兵力。美国政府对土耳其的军事援助主要用于土耳其军队的现代化和装备更新。同时,美国在土耳其完成了部署地对地导弹的计划^⑤。

579

(2) 美国对土耳其经济援助问题。既然美国政府把土耳其经济稳定作为继续提供军事援助和经济援助的前提,既然美国政府仍然决定向土耳其提供经济援助,只是限制每年提供的经济援助不超过 10 000 万美元,所以,美国政府采取了多种手段拯救土耳其经济。除了美国国家安全委员会审定的各种援助项目以外,艾森豪威尔政府还采取了两项重要措施。其一,多边财政援助。1956 年,在美国政府的推动下,国际货币基金组织与土耳其政府进行谈判,土耳其政府同意适当调整外汇汇率,国际货币基金组织表示愿意考虑向土耳其提供 2 500 万美元的贷款以支持土耳其政府的这一行动。美国政府也愿意提供特别援助。然而,土耳其政府最终没有签署协定^⑥。1958 年 7 月,土耳其政府提出新的财政改革计划,控制通货膨胀和恢复经济稳定。这个计划与 1956 年的计划不同,它承认了财政改革的必要性和实现这一改革的决心;同时,西欧各国也决定参加支持土耳其政府的稳定经济计划。这样,美国、欧洲经济合作组织、国际货币基金组织三者共同向土耳其提供 35 900 万美元的财政援助,其中,美国政府提供 23 400 万美元、欧洲经济合作组织各成员国提供 10 000 万美元、国际货币基金组织提供 2 500 万美元^⑦。其二,利用 PL480 的各种规定,向土耳其提供援助,特别是购买土耳其生产的铬作为战略物资储备,防止土耳其与苏联集团经济关系的进一步发展。1955 年这一年也是土耳其同苏联集团之间贸易发展的最高峰。从此以后,开始下滑。1956 年,土耳其向苏联的出口只占其出口总额的 19.6% (5 990 万美元),从苏联集团的进口只占其进口总额的 14.6% (5 940 万美元)^⑧。

(3) 土耳其与叙利亚危机。1957 年约旦危机结束以后,叙利亚和埃及成为中东仅有的两个反美国家。艾森豪威尔政府认为:“一旦叙利亚被共产党控制,其他阿拉伯国家就

难免要遭到同样的命运。这样的事态发展会使西欧遇到困难，长此以往则会成为祸害。归根结底，这一系列事件将会危及美国，所以我们必须防患于未然。”^⑤1957年8月24日，美国副国务卿罗易·亨德森访问安卡拉，与土耳其政府总理、约旦国王、伊拉克国王举行会谈，鼓动三国联合出兵叙利亚，推翻叙利亚政权。伊拉克、约旦不愿意为美国火中取栗，只有土耳其跃跃欲试。1957年9月5日，美国国务院发表声明说：“他（罗易·亨德森）发现，中东国家密切注意苏联共产党对叙利亚的控制已经明显加强、苏联集团的大规模武装调动、为推翻叙利亚邻国合法政府的跨越边界事件、宣传攻势以及颠覆活动。总统证实他的意图，执行在国会《中东政策决议案》所表达的国家政策，批准向中东地区国家加快运送已经为他们准备的供其使用的经济和其他国防物资。”^⑥1957年9月9日，埃及政府率先宣布无条件支持叙利亚。1957年9月25日，沙特阿拉伯、叙利亚、伊拉克三国政府首脑在大马士革举行会谈，呼吁反对针对叙利亚或任何阿拉伯国家的侵略，不论它来自何方。这样，除了黎巴嫩以外，几乎所有阿拉伯国家都放弃了参加美国政府所策划的打击叙利亚的多国行动。在美国的支持下，土耳其集结了5万军队，准备单独进攻叙利亚。美、苏之间的矛盾与对抗日益突出。赫鲁晓夫警告美国政府说：“我们靠近土耳其而你们却不是这样。如果步枪开火，火箭就要上天。到那时候再考虑这件事情就来不及了。”1957年10月19日，美国国务院也发表公开声明说：“赫鲁晓夫先生不应该抱有幻想，以为美国作为土耳其的朋友和盟国会玩忽它根据北大西洋公约所承担的义务，或者不打算执行国会关于《中东政策决议案》所阐明的国家政策。”^⑦1957年10月17日，国务卿杜勒斯发表谈话，公然威胁说：“如果发生苏联对土耳其的进攻，鉴于苏联是进攻土耳其的特许的庇护所，美国政府就不会只是采取防御行动。”^⑧美、苏之间的战争边缘政策，使叙利亚危机逐渐缓和下来。同时，叙利亚危机打破了美国在中东策划的联盟结构。1958年2月，叙利亚与埃及合并，建立了阿拉伯联合共和国；伊拉克与约旦联合成立阿拉伯联邦。1959年3月24日，伊拉克宣布退出《巴格达条约》。这种通过横向联合以壮大自身力量的做法，反而使阿拉伯国家的统一运动分裂成为两大对立的国家集团。1959年3月25日，美国与土耳其、伊朗、巴基斯坦分别签署了内容相同的《行政协定》，取代《巴格达条约》，借以继续维护美国在中东的安全体系。如果说，叙利亚危机的意义在于它表明了“艾森豪威尔主义”在中东亲西方国家与反西方国家之间引起对抗，那么，土耳其在叙利亚危机过程中的所作所为，表明了它在艾森豪威尔政府遏制苏联南下的战略目标中的价值。

（4）塞浦路斯问题。塞浦路斯位于地中海东北部，是地中海的第三大岛屿。塞浦路斯人分为希腊族和土耳其族。希腊族居民在该岛居住最久，土耳其族人为1571—1878年期间占领该岛的奥斯曼帝国土耳其人的后裔。在19世纪欧洲列强瓜分奥斯曼帝国遗产的过程中，英国同土耳其苏丹在1878年6月签署协定，接管塞浦路斯的行政权。第一次世界大战爆发以后，塞浦路斯于1914年并入英联邦。根据1923年的《洛桑条约》，土耳其承认了英国对塞浦路斯的主权。1931年，塞浦路斯岛的希腊族居民要求和希腊合并，发生了严重骚乱。前希腊军官格里乌斯领导的“为塞浦路斯而斗争全国组织”曾经对英国当局进行恐怖袭击。以库楚克为首的土耳其族人要求塞浦路斯分治。从1954年开始，希腊政府积极支持塞浦路斯希腊族人的“合并运动”^⑨。1957年，希腊政府向联合国安理会提出要求将“民族自决原则适用于塞浦路斯”，遭到土耳其和英国的激烈反对。结果，希

腊的提议案虽然在联合国政治委员会获得多数票,但是在联合国大会表决时没有能够通过。美国在这两次投票表决时都投了弃权票^⑤。1958年,塞浦路斯政府同意“在一定自治时期后成为独立国家”。美国国家安全委员会认为:“任何关于塞浦路斯前途地位的争论都将损害希土关系和希英关系,损害北大西洋公约组织在东地中海的合作。塞浦路斯对于西方最重要的战略价值将继续与英国在塞浦路斯的军事基地联系在一起。”英国在塞浦路斯的军事基地主要为英国在中东和地中海地区的利益服务。其中,一是轻型核武器基地,一是空军基地。当英国丧失了埃及的军事基地以后,塞浦路斯军事基地的战略重要性越来越突出。这两个基地,“还可以用于美军在中东的攻击行动和作为美国在土耳其安卡拉基地的后援基地”。因此,美国国家安全委员会决定:促进希腊、土耳其、英国之间的合作,促进塞浦路斯的亲西方倾向,避免任何可能卷入希腊族人和土耳其族人的争端,支持塞浦路斯仍然保留英联邦国家成员国的地位;“不主动承诺塞浦路斯加入北大西洋公约组织,但如果提出这一问题时,美国政府准备考虑作出这样的承诺”。美国准备向塞浦路斯提供小规模的技术援助和出售农产品^⑥。希腊和土耳其可以向塞浦路斯转让美国的共同防卫援助计划物资,但是,这种转让不能成为要求美国政府额外提供军事装备的基础。美国政府不直接向塞浦路斯提供军事援助,除非希腊和土耳其的转让行动失败^⑦。1959年2月,在美国政府的积极推动下,希腊和土耳其政府代表在苏黎世举行会谈,所达成的协议迅速得到英国政府的批准。《苏黎世—伦敦协定》规定:英国保留对塞浦路斯的两个军事基地的主权,塞浦路斯岛既不分治也不同其他国家组成联盟;由希腊、土耳其、英国共同保证塞浦路斯共和国的独立、主权和安全。1960年8月16日塞浦路斯共和国成立。

在这里,我们应当强调指出,1959年,由于美国国际收支状况恶化,黄金储备大量外流,艾森豪威尔政府决定削减对北约盟国中西欧工业发达国家的共同防卫援助^⑧。但是,仍然维持对土耳其的援助水平。1960年10月,艾森豪威尔政府的第二任期即将结束,艾森豪威尔政府制定的 NSC6015/1 文件仍然提出了相当可观的援助预算,详见表 3^⑨。

表 3 美国对土耳其援助计划预算 (1961—1964 年)

(单位:百万美元)

援助种类	实际支出	实际支出	预算	预算	预算	预算	总额
年度	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1961—1964
军事援助	140	100	200	180	180	200	760
技术援助	5	4	4	5	5	5	19
经济援助	100	82	85	75—135	60—120	50—100	270—440
开发贷款	38	0		200—250			
进出口 银行贷款	38	0					
PL480. I	35	35					
PL480. III	1	1	6.5	35	35	35	112
教育交流	0.3	0.5	0.9	0.9	0.9	0.9	3.6
情报计划	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.9	3.4

说明：表内有关经济援助的预算之所以采取浮动指数，是因为根据不同的价格体系计算的结果。有关 PL480 的出售农产品和购买土耳其贵金属作为战略储备物资的援助预算，从 1962 年起不再区别 PL480. I 和 PL480. III，表内的数字是二者合计的预算。

综上所述，我们可以十分清楚地看到：遏制主义改变了美国与土耳其关系的性质。1945—1947 年是美国对土耳其政策的转变时期。第二次世界大战结束以前和战后初期，美国把土耳其以及黑海海峡问题看作英国与苏联势力范围内的问题，依靠美、英、苏三国协调体制解决其中的矛盾，谨慎地避免直接介入英、苏之间的传统利益冲突。从 1947 年开始，美国政府将土耳其以及黑海海峡看作美、英与苏联对抗的重要区域，强调该地区的安全与稳定对美国国家安全利益、美国在中东石油利益、美国在世界范围内的军事战略利益等多方面的重要意义，奉行美、英关系优先、共同遏制苏联的政策。正是在遏制主义的驱动下，美国政府不仅接替了援助土耳其的责任，并且与土耳其建立共同防卫援助关系。正如中近东地区冷战史研究领域的开创者布鲁斯·库尼霍姆所论，作为北大西洋公约组织成员国，土耳其的重要性体现在两个方面：其一，它构成了对苏联南部防线和巴库油田的严重威胁。其二，它对中东阿拉伯国家的影响。中东北层防线为美国 and 整个西方世界在波斯湾的石油利益提供了保障。在整个 20 世纪 50 年代，当美、苏严重对峙时，美国与土耳其的战略合作关系呈现比较稳定的状态。这是建立在美国对土耳其政府的军事援助和经济援助以及承诺保障土耳其不受苏联攻击之上的。反过来，土耳其则向美国提供其所需要的军事基地，并且在西方防卫体系中发挥美国政府所需要的那种作用^⑥。美国与土耳其的关系典型地体现了冷战时期美国与地处战略枢纽的国家相互关系的模式特征。

1962 年古巴导弹危机期间，拆除美国部署在土耳其的丘比特式导弹成为美、苏交易的一部分，肯尼迪与赫鲁晓夫就此达成了秘密谅解。古巴导弹危机事件以后，美、苏关系从战争边缘转向有限缓和，土耳其在美国核战略中的重要性有所下降。1962 年 10 月 29 日，美国与土耳其召开讨论拆除丘比特式导弹的第一次会议。1963 年 4 月，部署在土耳其的丘比特式导弹被全部拆除，代之以部署在潜水艇上的新式北极星导弹。美国政府还同意向土耳其政府提供现代化的空军装备。因此，古巴导弹危机事件并没有给美国与土耳其关系造成重大影响，不意味着土耳其与美国的关系从此疏远。真正给美土关系带来消极影响的事件是 20 世纪 60 年代的塞浦路斯危机。1964 年 6 月，美国总统约翰逊致信土耳其政府首相，要求土耳其政府停止用美国提供的装备干涉塞浦路斯^⑥。1974 年 7 月，土耳其出兵占领塞浦路斯岛北部，建立“塞浦路斯土族邦”，选举总统和议会，公开支解塞浦路斯。美国政府对土耳其政府实行武器禁运。从此，土耳其政府开始调整对美政策，改善与苏联的国家关系。美、土关系进入一个新的发展时期。

注 释

① 本文是国家教育部重点研究基地重大项目《冷战：东西方文明的冲突》（01JAZJD770006）的研

究成果。

② 美国国家安全委员会文件中的“近东”概念,指的是阿拉伯联合共和国、也门、约旦、沙特阿拉伯、黎巴嫩、伊拉克、以色列、苏丹、阿拉伯半岛酋长国。美国国家安全委员会文件中的“中东”概念,指的是亚洲的阿拉伯国家、以色列、土耳其、伊朗、巴基斯坦、埃及、利比亚。在这里之所以把巴基斯坦、利比亚也包括在中东国家范围以内,主要是因为美国国务卿杜勒斯在制定美国的中东地区政策时是把这两个国家考虑在内的。不过,美国国家安全委员会没有讨论和制定像对近东地区政策那样的中东地区政策文件,只有对伊朗、阿以关系、建设中东输油管道问题的文件。

③ Bruce R. Kuniholm, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton University Press, New Jersey, 1980, pp. 7-8.

④ A. J. P. 泰勒:《争夺欧洲霸权的斗争 1848—1918》,商务印书馆中译本 1987 年版,第 598—599 页。

⑤ 《国际条约集》(1917—1923),世界知识出版社 1961 年版,第 632—639 页。

⑥ 《国际条约集》(1917—1923),世界知识出版社 1961 年版,第 896—906 页。

⑦ 《国际条约集》(1934—1944),世界知识出版社 1961 年版,第 76—86 页。签署该条约的国家有:保加利亚、法国、英国、希腊、日本、罗马尼亚、土耳其、苏联、南斯拉夫。美国罗斯福政府没有承认这一条约。

⑧ 李春放:《伊朗危机与冷战的起源 1941—1947 年》,社会科学文献出版社 2001 年版,第 334—335 页。

⑨ 《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议记录摘编》,上海人民出版社 1974 年版,第 203—205 页。

⑩ Bruce R. Kuniholm, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton University Press, New Jersey, 1980. pp. 256-258.

⑪ 乔治·柯克:《国际事务概览:1945—1950 年的中东》,上海译文出版社 1980 年版,第 37—47 页。

⑫ 1945 年 7 月 7 日,美国国务院答复英国政府说,在波茨坦会议上,如果苏联要求讨论黑海海峡问题,美国政府准备讨论这一问题;在这个问题上,英国不应当对苏联采取强硬姿态;目前美国不准备同英国一起向苏联抗议。*Foreign Relations of United States* (以下简称 *FRUS*), 1945. Part 2. pp. 1026-1027.

⑬ Bruce R. Kuniholm, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton University press, New Jersey, 1980. p. 180.

⑭ *FRUS*, 1945. part 2, pp. 1013-1015. Bruce R. Kuniholm, *The Origins of the Cold War in the Near East: Great Power Conflict and Diplomacy in Iran, Turkey, and Greece*, Princeton University press, New Jersey, 1980, pp. 258-260.

⑮ 《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议记录摘编》,上海人民出版社 1974 年版,第 340—341 页、369—373 页、442 页。

⑯ *FRUS*, 1945. Vol. 8. pp. 1265-1266. 美国政府照会的副本也分别送交英国和苏联政府。

⑰ 英国政府向美国政府询问:修改《蒙特勒公约》是否是在土耳其继续负有保卫黑海海峡的责任、苏联军舰无论平时还是战时都可以自由通过黑海海峡的形式下进行?是由国际管理委员会保障上述规定的执行?还是在大国的保证下,黑海海峡完全非军事化?还是由大国在黑海海峡建立军事基地,保证海峡的国际化管理? *FRUS*, 1945. Vol. 8. pp. 1238-1239.

⑱ *FRUS*, 1946. Vol. 7. pp. 827-829.

⑲ 柯克:《国际事务概览:1945—1950 年的中东》,第 56 页。

⑳ 牧野裕:《冷战的起源与美国的霸权》,御茶之水书房 1993 年版,第 207 页。

㉑ *FRUS*, 1946. Vol. 7. pp. 840-842. p. 212.

② 哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录》，第2卷，三联书店中译本1974年版，第111页。

③ 美国、英国、土耳其三国的照会全文分别见：FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 847-848. pp. 850-851. pp. 852-855.

④ FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 857-858.

⑤ FRUS, 1946. Vol. 7. p. 858.

⑥ FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 209-213.

⑦ FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 368-369. 在这以前，SWNCC202/2 文件规定，美国对向东地中海提供的军事物资只限于剩余物资和根据《租借法案》提供的物资。

⑧ FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 860-866. pp. 873-875. p. 876. pp. 879-893.

⑨ 牧野裕：《冷战的起源与美国的霸权》，御茶之水书房1993年版，第203页。

⑩ 关于土耳其的备忘录（10月21日）、关于希腊的备忘录（10月21日）、关于伊朗的备忘录（10月18日），分别见：FRUS, 1946. Vol. 7. pp. 894-897. pp. 240-245. pp. 535-536.

⑪ Gunte Bischof, *Austria in the First Cold War, 1945-1955*. Macmillan Press LTD, 1999. p. 102.

⑫ 牧野裕：《冷战的起源与美国的霸权》，第227—228页。

⑬ NSC36, The U. S. Position With Respect To Turkey In The Light Of U. S. Security Interests In The Middle East, Particularly As Respects Air Power and The Greek and Turkey Aid Programs, December 1, 1948. *Documents of The National Security Council, Seventh Supplement*, University Publications of America, Inc. 1995. Reel 1. 美国空军部设想在地中海西端的伊兹密尔地区、地中海东北角的伊斯坎德伦和土耳其中部台地分别建立空军基地。

⑭ NSC42, U. S. Objectives With Respect To Greece and Turkey To Counter Soviet Threat To U. S. Security, March 4, 1949. NSC42/1, March 22, 1949. *Documents Of The National Security Council*, University Publications of America, Inc. 1980. Reel 1.

⑮ 美国国会批准向土耳其提供共同防卫援助包括在对土耳其和希腊的援助项目内的，共计22500万美元，没有分别处理。因此，五角大楼在实际分配这笔援助资金时坚持优先装备土耳其军队，对希腊只满足维持其国内治安需要。NSC36, The U. S. Position With Respect To Turkey In The Light Of U. S. Security Interests In The Middle East, Particularly As Respects Air Power and The Greece and Turkey Aid Programs, December 1, 1948. *Documents Of The National Security Council, Seventh Supplement*, University Publications of America, Inc. 1995. Reel 1.

⑯ Progress Report on NSC109, The Position Of The United States With Respect Turkey, June 26, 1952. *Documents Of The National Security Council, Third Supplement*, University Publications of America, Inc. 1985. Reel 1.

⑰ Department of State, Outgoing Telegram to the U. S. Embassy in Baghdad, 8 April, 1954.

⑱ Department of State, Outgoing Telegram to the U. S. Embassy in Baghdad, 8 April, 1954.

⑲ Richard A. Melanson, *Reevaluating Eisenhower : American Foreign Policy in the 1950s*, University of Illinois Press, 1987. p. 201.

⑳ NSC5510, U. S. Policy on Turkey, February 14, 1955. *Documents Of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 2.

㉑ NSC5510, U. S. Policy on Turkey, February 14, 1955. Annex. *Documents Of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 2.

㉒ NSC5510, U. S. Policy on Turkey, February 14, 1955. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 2.

㉓ NSC5510/1, U. S. Policy on Turkey, February 28, 1955. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 2.

④④ OCB Report on NSC5510/1, U. S. Policy Toward Turkey, November 8, 1956. *Documents of The National Security Council, Fifth Supplement*, University Publications of America, 1989. Reel 1.

④⑤ 参阅: 郭陪清:《艾森豪威尔政府的国家安全基本政策研究》; 林国明:《艾森豪威尔政府中东政策新论》。崔丕主编:《冷战时期美国对外政策史探微》, 中华书局 2002 年版, 第 443—470 页、260—294 页。

④⑥ NSC5708, Preliminary Draft Report on U. S. Policy Toward Turkey, *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, 1993. Reel 3. 该文件属于部分解密文件。有关政策设计委员会对军事援助政策的建议本来包括五项内容, 其中的第四项内容没有解密, 约四行字。有关经济援助政策的内容只解密了本文所引用的内容, 另有 12 行字没有解密。

④⑦ Minutes of Meetings of the National Security Council, Second Supplement, University Publications of America, Inc. 1989. Reel 2. 美国国家安全委员会第 316 次会议的第 3 项议程是关于对土耳其政策的内容, 会议记录的绝大部分内容没有解密。

④⑧ NSC5708/1, U. S. Policy Toward Turkey, May 6, 1957. *Documents of The National Security Council, Seventh Supplement*, University Publications of America, Inc. 1995. Reel 1.

④⑨ NSC5708/2, U. S. Policy Toward Turkey, June 29, 1957. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 3. NSC5708/2 文件最初是在《美国国家安全委员会文件》第 5 次增补本第 2 卷中部分解密的。本文使用的是第 6 次增补时的完全解密的文本。

⑤① OCB Report on Turkey (NSC5708/2), December 17, 1959. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 3.

⑤② OCB Report on Turkey (NSC5510/1), November 8, 1956. *Documents of The National Security Council, Fifth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1989. Reel 1.

⑤③ OCB Report on Turkey (NSC5708/2), December 16, 1958. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 3.

⑤④ OCB Report on Turkey (NSC5510/1), November 8, 1956. OCB Report on Turkey, February 4, 1958. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, Reel 3.

⑤⑤ 德怀特·艾森豪威尔:《缔造和平》, 三联书店 1977 年中译本, 第 223 页。

⑤⑥ *Department of State Bulletin*, Vol. 37. 23 September, 1957. p. 487.

⑤⑦ *Department of State Bulletin*, Vol. 37. 28 October, 1957. p. 674.

⑤⑧ *Department of State Bulletin*, Vol. 37. 4 November, 1957. p. 712.

⑤⑨ NSC5718/1, U. S. Policy Toward Greece, August 5, 1957. *Documents of The National Security Council, First Supplement*, University Publications of America, Inc. 1985. Reel 3.

⑥① OCB Report on Turkey (NSC5708/2), February 4, 1958. *Documents of The National Security Council, Sixth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1993. Reel 3.

⑥② NSC5718, U. S. Policy Toward Settlement of the Cyprus Dispute, *Documents of The National Security Council, First Supplement*, University Publications of America, Inc. 1985. Reel 1. NSC5915, U. S. Policy Toward Cyprus, November 2, 1959. Fourth Supplement, University Publications of America, Inc. 1987. Reel 3. 美国在塞浦路斯的经济利益主要是美国资本在塞浦路斯矿业的投资占塞浦路斯财政收入的 1/6。

⑥③ NSC6003, U. S. Policy Toward Cyprus, February 9, 1960. *Documents of The National Security Council, Fourth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1987. Reel 3.

⑥④ 崔丕主编:《冷战时期美国对外政策史探微》, 中华书局 2002 年版, 第 416—442 页。

⑥⑤ NSC6015/1, U. S. Policy Toward Turkey, October 5, 1960. *Documents of The National Security Council, Fourth Supplement*, University Publications of America, Inc. 1989. Reel 3. 在美国国家安全委员会第 461 次会

议上, 争论集中在 NSC6015 文件第 42 条提出的界定土耳其军队使命问题上。会议决定: “在重新评价北大西洋公约组织批准的土耳其军的任务时, 要考虑修改这些使命与北大西洋公约需要之间的可能性, 以及土耳其完成这些任务的能力和北大西洋公约组织盟国支持这一军事计划的各种能力。” 这一决定作为 NSC6015/1 文件的第 42 条。

④ Bruce R. Kuniholm, “Turkey’s Jupiter Missiles and the U. S. -Turkish Relationship”, Douglas Brinkley and Richard T. Griffiths eds., *John F. Kennedy and Europe*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, Eisenhower Center for American Studies, 1999. pp. 116 – 117.

⑤ Bruce R. Kuniholm, “Turkey’s Jupiter Missiles and the U. S. -Turkish Relationship”, Douglas Brinkley and Richard T. Griffiths eds., *John F. Kennedy and Europe*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, Eisenhower Center for American Studies, 1999. pp. 116 – 128.

(作者: 崔丕, 吉林长春市人, 暨南大学历史系教授 邮编: 510630)

The Evolution of U. S. Policy Toward Turkey (1945 – 1960)

Cui Pi

Abstract: The article studies the evolution of U. S. Policy toward Turkey from Truman Administration to Eisenhower Administration. It point out that U. S. -Turkish relations were restricted by the U. S. -Soviet confrontation in the post-war period. Turkey has taken on particular importance in U. S. efforts to build a position of strength in the Near East and Mediterranean. Turkey Crisis is a regional conflict in East-West Relation. Henceforth, U. S. Policy toward Turkey was subordinate to U. S. Containment Strategy. Good Relations were founded on U. S. military and economic assistance as well as U. S. guarantee of Turkey’s security that served as a deterrent against a Soviet attack, in exchange for the use of Turkish military facilities and bases and an important Turkish role in the defense of the West. U. S. -Turkish Alliance reflected the typical case that how to deal with these nations as strategically located by American during the Cold War.

Key Words: Turkey American Containment