

冷战背景下美国对土耳其的 毒品外交（1965—1975）*

张 勇 安

摘 要：20 世纪 60 年代中期以来，为了解决国内日益严重的吸毒问题，美国政府积极游说盟国土耳其放弃罂粟种植，从而揭开了两国长达 10 余年的外交纷争。美国的冷战战略是影响和制约两国关系的关键常量，而美国对土耳其展开的毒品外交常常与这一战略纠结在一起，对两国的同盟关系构成了一次重大考验。由于土耳其在禁毒问题上采取的“不合作”态度，美国政府的毒品外交呈现出了阶段性变化，即从单边施压到构建多边体系，继而以经济补偿的方式换取土耳其制定鸦片禁令。然而，通过外交施压换取的这一禁毒合作呈现出严重的“不对称性”，合作关系因此变得异常脆弱并难以维系，而冷战格局和土耳其国内政局的变化最终导致两国的禁毒合作发生了转轨。这一变化乃是毒品消费国与生产国矛盾与分歧的重要表征，也是冷战缓和年代美国与盟国关系变迁的缩影。

关键词：冷战 美国 土耳其 鸦片 毒品外交

作者张勇安，历史学博士，上海大学历史系副教授（上海 200444）。

20 世纪 60 年代中期以来，美国政府为解决国内毒品滥用问题，积极游说盟国土耳其放弃罂粟种植，遂揭开了两国长达 10 余年的争吵。对这一问题，国际学界虽有涉及，^①然

* 本文系国家社会科学基金项目“美国与全球禁毒体系的建立”（批准号 07CSS003）的阶段性研究成果，同时得到上海市教委重点学科（编号 J50106）的资助。匿名审稿人对拙文提出了富有建设性的修改意见，谨致谢忱。

① 重要的研究包括 George S. Harris, *Troubled Alliance: Turkish-American Problems in Historical Perspective, 1945-1971*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1972; George S. Harris, “Turkey and the United States,” in Kemal H. Karpat, ed., *Turkey's Foreign Policy in Transition, 1950-1974*, Leiden: Brill Archive, 1975, pp. 67-70; James W. Spain, “The United States, Turkey and the Poppy,” *The Middle East Journal*, vol. 29, no. 3 (Summer 1975), pp. 295-309; William H.

因受到解密档案文献和研究主旨的客观制约,大多语焉不详。本文把美国对土耳其的毒品外交(drug diplomacy)置于冷战国际史语境中重新审视;探讨美国的毒品战与冷战战略的博弈对美土关系的影响;展现冷战时期强国与弱国在非传统安全领域合作的不对称性及其限度。同时,探讨美国政府各部门的博弈及其“政治—空间”关系的变化对美国毒品决策机制的影响。

一、冷战战略利益的考量与双边禁毒合作的难局

随着“杜鲁门主义”的出台和“马歇尔计划”的实施,土耳其逐步被纳入美国的冷战战略,旋即成为美国在中东地区与苏联对抗的马前卒。1952年,土耳其正式加入北约。作为北约的南翼,土耳其在美国全球冷战战略中,特别是在遏制苏联向中东、黑海海峡地区扩张方面的重要性日渐凸显。土耳其面向西方世界的定位也随之达到了顶峰,在北约成员国框架内,承担了与美国“特殊的双边关系”。然而,这种“特殊的双边关系”随着美国国内毒品滥用问题的日趋恶化而遭到削弱。

20世纪60年代,美国的毒品问题迅速恶化,毒品滥用问题不再局限于少数族裔或边缘群体,开始超越阶层、族裔、性别、年龄的界限,向美国主流社会扩散,不仅对公众健康构成重大威胁,而且成为诸多社会问题的根源,遂引起社会和政府的普遍关注。1960年至1967年,被拘捕的青少年犯中毒品滥用者增加了近8倍,其中,单单纽约市登记的海洛因成瘾者就约有40000名,年均增加7000至9000名。^①海洛因作为硬毒品中的硬毒品,其危害自不待言。美国情报部门调查发现,土耳其是世界最大的罂粟种植国之一,而“土耳其—叙利亚或黎巴嫩—马赛—纽约管道”^②是美国市场上非法海洛因的主要供应链,美国消费的约80%海洛因和其他

① Brundage and William A. Mitchell, “Toward an Understanding of Opium Poppy Production in Turkey,” *Journal of Asian and African Studies*, vol. 12, no. 1/4 (Jan./Oct., 1977), pp. 259-267; Edward J. Epstein, *Agency of Fear: Opiates and Political Power in America*, New York: Verso, 1990; Nasuh Uslu, *The Turkish-American Relationship Between 1947 and 2003: The History of a Distinctive Alliance*, New York: Nova Science Publishers, 2003; 肖宪等:《土耳其与美国关系研究》,北京:时事出版社,2006年。

① “Press release, 14 July 1969, Message on Drug Abuse,” Folder: “Drugs (1 of 2),” Box 1, Geoffrey Shepard Files, White House Special Files (WHSF), Nixon Presidential Materials Staff (NPMS), National Archives (N.A.), College Park, MD.

② 根据美国政府掌握的情报,土耳其种植的罂粟6%—8%被非法走私到叙利亚或黎巴嫩,提纯成啡后,再被走私到法国,在马赛等地加工成海洛因,此即所谓“法国连线”(French Connection),这些海洛因最后被西西里黑手党走私到美国纽约等地。

鸦片衍生物来自土耳其。^① 土耳其逐步被美国政府视为国内毒品危机的罪魁祸首，鸦片问题因此从两国的内政问题上升为美土双边关系中最重要的问题之一。

约翰·肯尼迪政府已经意识到这一问题和美土禁毒合作的重要性，^② 但肯尼迪未来得及采取积极有效的应对之策就遇刺身亡。林登·约翰逊继任后，逐步把鸦片问题纳入国内政治和外交政策议事日程。^③ 1966年9月和11月，美国驻土耳其大使帕克·哈特两次向土耳其总理苏莱曼·德米雷尔施压，敦促土耳其采取更为严厉的措施来阻止鸦片走私，尽快取缔鸦片生产。^④ 但美国政府的施压并没有得到土耳其政府的积极响应。翌年6月，德米雷尔总理陈明，土耳其立即根除鸦片生产在政治上是行不通的，但承诺逐年递减种植省份，利用三到四年的时间，到1972年全面禁止罂粟种植。^⑤ 不可否认，约翰逊政府的努力一定程度揭开了美土禁毒合作的序幕，但土耳其承诺的时间表同美国政府的要求显然存在差距。

1969年1月20日共和党人理查德·尼克松入主白宫不久，就对毒品宣战，而随后展开的“全球毒品战”更把土耳其视为主要目标之一。9月22日，尼克松总统通告其顾问约翰·埃利希曼、司法部长约翰·米歇尔、总统安全事务助理亨利·基辛格和副国务卿艾略特·理查森，强调“不管外交政策的结果如何，我们都不得不解决海洛因问题。我认为主要的问题同土耳其相关，一定程度上也涉及法国和意大利两国”。继而，尼克松总统做出决定，凡是推动或者积极从事海洛因走私的国家，都将被美国视为不受欢迎的对象。^⑥

尼克松的态度虽然强硬，但在落实过程中常常受到冷战格局变化的制约。与冷战初期美国借助“杜鲁门主义”、“马歇尔计划”和北约打造的美土“特殊的双

① Memorandum, David C. Acheson for the file, 3 December 1965, Folder: "CO296 Turkey," Box 11, Confidential Files (CF), Lyndon B. Johnson Library.

② Memorandum, John T. Cusack for Henry L. Giordano, 10 December 1962, Folder: "CO296 Turkey," Box 11, CF, Lyndon B. Johnson Library.

③ Memorandum, Joseph A. Califano for David C. Acheson, 23 November 1965, Folder: "HE 4, Medicine, drugs, serums," Box 54, CF, Lyndon B. Johnson Library.

④ "Cable from Ambassador Hart to Secretary of State Dean Rusk, Nov. 12, 1966," *Declassified Documents Reference System (DDRS)*, Farmington Hills, Mich.: Gale Group, 2007, Doc. CK3100142967.

⑤ Letter with attachment, Elliot L. Richardson for John Ehrlichman, 24 June 1969, Folder: "Oversized attachments, OA 2776-Part I," Box 59, Egil Krogh files, WHSF, NPMS, N. A.

⑥ David Musto and Pamela Korsmeyer, *The Quest for Drug Control: Politics and Federal Policy in a Period of Increasing Substance Abuse, 1963-1981*, New Haven and London: Yale University Press, 2002, p. 44.

边关系”^①不同，随着冷战重心从欧洲转向非洲、东南亚等地区，土耳其在美国冷战战略中的地位正在下降。1963年美国因古巴导弹危机撤出部署于土耳其的中程导弹，1964年限制土耳其在塞浦路斯危机中使用美国的武器，令土耳其备感被出卖。加之苏联借机强化了部署于东地中海地区的海军力量，迫使土耳其不得不重新思量外交战略。作为回应，土耳其开始更多地利用国内资源，寻求与盟国讨价还价的资本，同社会主义国家和第三世界重建新的联系，美土关系则渐行渐远。^②面对这样的现实，究竟是把毒品外交加以优先考虑，甚至不惜牺牲冷战战略利益，还是以维系同盟关系为第一要务，让毒品问题从属于冷战需求，成为了尼克松政府制定毒品外交政策面临的重要抉择，从而也造成了美国政府各部门在政策制定过程中的意见分歧与权力博弈。

国务院和司法部联合完成的海洛因问题分析报告正是这种复杂境遇的产物。10月20日完成的联合报告确定了优先打击鸦片生产国土耳其和墨西哥以及鸦片加工国法国的战略目标，准备迫使土耳其最终在1971年完全停止鸦片生产。同时，报告也考虑到在该项计划无效的情况下实施制裁的必要性。但对制裁的效果却心存疑虑，因为土耳其对此问题的不满将会直接影响美国的根本利益和冷战战略。^③

何为美国的“根本利益”？美国政府各部门之间的意见并不统一。以负责城市事务的总统顾问丹尼尔·莫伊尼汉和埃利希曼为代表的强硬派更关注毒品引起的“街头暴力”和城市治安问题，敦促采取强硬措施迫使土耳其立即取缔罂粟种植。基辛格等人则担心高压措施可能会给政府带来麻烦，并且可能降低成功控制的机率。为消除歧见和协调政府下一步的毒品外交工作，基辛格采纳了国务院和司法部的建议，组建由司法部、国务院、财政部、卫生教育和福利部、中央情报局和国防部官员组成的“海洛因问题特别行动小组”，下设一个由国务院直接领导的工作组，国务卿麻醉品特别助理哈利·施瓦兹担任工作组组长；同时指示工作组为特别行动小组准备一份详尽报告，提出打击土耳其罂粟种植的方案。^④海洛因问题特别行动小组的组建一方面为美国政府协调毒品外交事务提供了制度保障，另一方面也显示出毒品外交的复杂性，特别是国防部官员的加入注定毒品问题将与冷战战略纠缠一处。

① United State Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1976, vol. XXIX, Eastern Europe; Eastern Mediterranean, 1969-1972, Washington, D.C.: Government Printing Office (GPO), 2008, pp. 1054-1055.

② Kemal H. Karpat, ed., *Turkey's Foreign Policy in Transition, 1950-1974*, pp. 8-9.

③ Analysis of the Heroin Problem, October 20, 1969, Folder: SOC 11-5 US 5/1/69, Record Group (RG) 59 Central Foreign Policy Files (CFPF), 1967-1969, SOC 11-5 US, Box 3109, N. A.

④ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Documents on Global Issues, 1969-1972 (<http://history.state.gov/>), Doc. 147, 148.

工作组迅速完成了研究报告并提交特别行动小组讨论。11月3日，特别行动小组举行会议讨论工作组报告，并达成部分共识，指令国务院负责修订工作组报告，其中包括致法国蓬皮杜总统和土耳其德米雷尔总理的信函以及下达给美国驻两国大使馆的指令。^①无疑，特别行动小组的报告标志着国务院开始直接介入同土耳其的禁毒合作。但莫伊尼汉认为，国务院仍然没有意识到这个问题的严重性。在他看来，“应该把工作的重心放在致法国和土耳其国家元首的信件上，特别是由谁去传达这些重要的信息”。莫伊尼汉不同意派遣麻醉品和危险药品局局长约翰·英格索尔担当传递总统信件的重任，而是建议由他本人以内阁要员和总统私人助理的身份直接负责，以示郑重。^②财政部助理部长尤金·罗赛德斯则希望派遣海关总署署长迈尔斯·安布罗斯随同英格索尔一同出访土耳其和法国。^③

不仅在传递总统信件的人选上出现异议，而且对于信件的形式也有争议。考虑到1964年“约翰逊信札”^④的前车之鉴，国务院最终决定以口信代替书面信件。1969年11月15日，美国驻土耳其大使威廉·汉德利向德米雷尔通报了尼克松总统的口信，希望德米雷尔总理能尽快命令已经种植了罂粟的农民在1969年秋天以前根除其种植物且不再复种，这个项目将是美土合作议程中最重要的组成部分，并暗示美国愿意向土耳其提供任何可行的援助。^⑤以此为契机，汉德利开始直接负责对土耳其的毒品外交事务，一定程度上规避了政府各部门间对政策制定主导权的争夺，同时也把美国对土耳其的毒品外交定位在从属于冷战同盟利益。

然而，面对美国政府的施压，德米雷尔态度强硬。在他看来，土耳其政府“已经尽了最大的努力”，用三到四年根除罂粟种植的方案是“一个现实的计划”。美国政府要求1969年秋天完全根除罂粟种植，“根本是不可能的事情”。尼克松政府的要求遭到拒绝，鸦片问题成为了一个“极富争议的问题”。^⑥究其原因，美国政府希望借助美土之间既有的同盟关系，以及给予土耳其的经济和军事援助，迫使土耳其做出让步，向传统的罂粟种植开战。然则，德米雷尔作为正义党的领袖，需要得到罂粟种植区选民的支持，他不可能为讨好美国而牺牲政治前途和政党利益。与此同时，

① *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 149.

② “Memorandum, Daniel P. Moynihan for Dr. Henry Kissinger, 6 November 1969,” Moynihan Papers, Library of Congress.

③ Memorandum, Eugene T. Rossides for John D. Ehrlichman, 3 November 1969, Folder: “Oversized Attachments OA 2776-Part I,” Box 59, Egil Krogh files, WHSF, NPMS, N. A.

④ *FRUS, 1964-1968*, vol. XVI, Cyprus; Greece; Turkey, Washington, D. C.: GPO, 2000, pp. 107-110.

⑤ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 151.

⑥ George S. Harris, *Troubled Alliance*, p. 193.

德米雷尔执政以来开始寻求相对独立自主的外交政策，以消除美苏冷战对峙给土耳其带来的消极影响，能够更多地抵制甚或对抗来自美国的压力。^①

12月12日，美国国务院提出两种可供选择的方案：一是敦促德米雷尔总理同意把罂粟种植限制在现有区域内，而作为补偿，国务院同国际开发署商定，向土耳其政府提供500万美元，用以缓解因根除罂粟种植而带来的经济损失；二是预备方案，如果前一计划未能成功，美国将敦促土耳其宣布1970年之后种植的所有鸦片作物为非法，由美国药品公司合法购买。^②为推动土耳其政府的行动，1970年1月8日，尼克松批准了国务院的提案，包括授权汉德利向土耳其提供高达500万美元的资助项目。^③毫无疑问，两种方案一定程度上加大了对土耳其的援助力度，美国希望借此能够换取土耳其的合作。

“500万美元”的援助固然诱人，但无法一劳永逸地解决问题。1月20日，德米雷尔总理答复汉德利时强调，从政治和科技的角度来看，根除现存的鸦片作物肯定是不可能的。^④3月24日，国务院再次确认通过两种方案来解决土耳其的鸦片问题，指令汉德利立即与德米雷尔总理再次会晤，就行动方案进行沟通，竭尽所能征得其同意。^⑤4月1日，国务卿罗杰斯召见土耳其驻美大使梅希尔·埃森贝尔，敦促土耳其政府尽快采取行动。^⑥然而，德米雷尔政府担心，立即根除罂粟种植会造成军队与罂粟种植农之间的冲突，使问题变得更糟，甚至会因失去公众的支持而导致政府垮台。根除罂粟种植不单是经济问题而且是重要的政治问题，甚至是国家安全问题。正是基于这些考虑，德米雷尔政府不可能立即根除罂粟种植。

国务院提出的首选方案遭到德米雷尔政府拒绝后，汉德利随之提出了退让立场——收购土耳其的鸦片。但是，德米雷尔同样反应冷淡。汉德利提醒德米雷尔总理，土耳其政府的决定不仅对美土关系意义重大，而且对土耳其与伊朗和国际社会的关系影响深远。^⑦德米雷尔则针锋相对，“如果你们要我们做到这点，听一下我们的意

① Bülent Gökay, *Soviet Eastern Policy and Turkey, 1920-1991: Soviet Foreign Policy, Turkey and Communism*, London and New York: Routledge, 2006, p. 86.

② *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1050-1051, 1052-1053.

③ “Telegram 2886 from the Department of State to the Embassy in Turkey, January 8, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5, Box 3018, N. A.

④ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 161.

⑤ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 165.

⑥ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1061-1062.

⑦ 这一时期，土耳其、巴基斯坦和阿富汗生产的鸦片使伊朗的城市成为世界最大的鸦片消费地。参见 Fariborz Raisdana, Ahmad Gharavi Nakhjavani, “The Drug Market in Iran,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582 (July 2002), pp. 151-152.

见。如果你们不听，会使局面变得更糟”。^①

无论是国务院提出的首选策略还是预备方案，都没有收到预期效果，而且有导致两国关系恶化的迹象。土耳其作为北约成员国，依赖于美国的军事援助，所以与缅甸和印度等“中立”国家不同，土耳其更容易受到美国政府压力的影响，从而能够在毒品问题上采取更为合作和积极的姿态，“土耳其是我们希望取得重大成果的唯一国家，那也是总统所希望的。”^②然而，彼时德米雷尔政府面对越来越多国内反对派的质疑和批评，它不愿也不敢冒险来加速推进鸦片禁令的颁行，以防令政府更为被动，甚至导致政府的垮台，这样，通过拖延时间来换取政治上的主动就成为了主要对策。这就不难理解，为何无论是美国政府借助经济援助来迫使德米雷尔政府立即根除罂粟种植，还是以全盘收购计划来变相地减少鸦片通过非法渠道进入美国，都未能迫使土耳其就范。

二、北约现代社会挑战委员会与多边施压的酝酿

美国对冷战战略利益的考量和土耳其对原则的坚持致使美土双边禁毒合作再度陷入僵局。莫伊尼汉等人尤为恼火，要求立即召开海洛因问题特别行动小组会议商讨对策，甚至提议撤换美国驻土耳其大使，希望借此向土耳其人表明美国严肃的态度，敦促其彻底根除鸦片生产。

1970年5月6日，海洛因问题特别行动小组召开会议。美国敦促土耳其立即根除罂粟种植策略的失败，遭到了政府各部门代表的严词批评，一致要求对土耳其额外施压，以消除因根除所有鸦片生产可能带来的负面影响。同时考虑通过多边合作加快控制鸦片的进程，借助多边施压策略打破美土禁毒合作的僵局。这次会议的召开成为美国对土耳其毒品外交从单边施压到构建多边体系的重要转折点。^③

其间，被视为北约“第三维度”的现代社会挑战委员会^④开始进入美土禁毒合作的视野。美国之所以没有选择以联合国为平台来向土耳其施压，除对联合国禁毒机构执行力的担忧外，另一重考虑无疑是希望把土耳其鸦片问题国际化的范围限于北约内部，从而避免土耳其离心倾向的加剧，最大限度地消除对冷战战略利益的威

① *FRUS, 1969-1976, vol. E-1, Doc. 167.*

② Edward J. Epstein, *Agency of Fear*, p. 87.

③ *FRUS, 1969-1976, vol. E-1, Doc. 169.*

④ 在美国总统尼克松的倡议下，1969年11月，北约同意组建“现代社会挑战委员会”，旨在集中北约盟国的智力和资源联合解决非传统安全问题，特别是环境问题。“NATO and Environmental Problems, Meeting of the CCMS to be held on Monday, 8th December, 1969, Address by the Secretary General, Mr. Manlio Brosio,” RG 59 CFPF, 1967-1969, SOC 8 NATO, Box 3085, N.A.

胁。5月13日,理查森在华盛顿与土耳其外长查莱扬吉勒举行会晤并达成共识,要求马上召开现代社会挑战委员会特别会议,在北约框架内讨论鸦片问题被视为讨论鸦片问题的“最佳方式”。^①显而易见,美国政府试图把现代社会挑战委员会变成它的另一个“反海洛因机构”。^②

国务院随后指令汉德利和美国驻北约大使罗伯特·埃尔斯沃思同土耳其外长查莱扬吉勒、土耳其常驻北约代表穆哈雷姆·比吉尔以及北约秘书长曼利奥·布罗西奥就此动议进行商讨,寻求他们的支持。^③土耳其迅速做出回应,重申土耳其同意尽早召开现代社会挑战委员会,但国际行动需要避免把土耳其问题挑出来单独讨论。^④

为了寻求盟国的支持,消除土耳其的顾虑,尼克松政府主张尽力隐藏美国、土耳其和法国在呼吁召开会议过程中的作用,要求其他三到四个主要盟国以美国的动议为基础担负此责。6月1日,埃尔斯沃思拜会了联邦德国、法国、土耳其和荷兰驻北约的代表,以及北约秘书长布罗西奥和现代社会挑战委员会主席吉纳·兰德斯,商议特别会议的议程表和目标,但各位代表都强调,北约迅速采取行动的前提是美国须同土耳其达成一致。^⑤各国的考虑并非事出无因,土耳其是北约内部唯一合法种植罂粟的国家,现代社会挑战委员会讨论毒品问题,无论如何掩饰,最终的目标必定指向土耳其,而这正是德米雷尔政府所担心的,因为在此问题上屈从美国的压力会成为国内极左或极右反对派攻击现政府的借口。为把潜在的风险降至最低,比吉尔再次强调,土耳其和美国应该隐于幕后,而由布罗西奥以及德国或荷兰提议召开会议。^⑥在美国的积极动议和压力之下,卢森堡、比利时和德国最终同意出面呼吁召开现代社会挑战委员会麻醉品问题特别会议。

可以发现,国务院把现代社会挑战委员会视为一座桥梁,通过把土耳其罂粟种植问题多边化,既能够消除因美国单边过度施压产生的负作用,还可以分散压力,促使其他国家向土耳其施压。但是,与国务院更多地着眼于美国对土耳其整体外交

① “Memorandum of Conversation, May 13, 1970,” RG 59 CFPPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

② Edward J. Epstein, *Agency of Fear*, p. 90.

③ “The Telegram 75877 from the Secretary of the Department of State (Rogers) to the US Mission to NATO and American Embassy in Ankara, May 19, 1970,” RG 59 CFPPF, 1970-1973, SOC 11-5 NATO, Box 3032, N. A.

④ “Telegram 3259 from American Embassy in Ankara to the Secretary of the Department of State, May 22, 1970,” RG 59 CFPPF, 1970-1973, SOC 11-5 NATO, Box 3032, N. A.

⑤ “Telegram 2079 from US mission to NATO to the Secretary of the Department of State, June 1, 1970,” RG 59 CFPPF, 1970-1973, SOC 11-5 NATO, Box 3032, N. A.

⑥ “Telegram 2134 from US Mission in NATO to the Secretary of the Department of State, June 5, 1970,” RG 59 CFPPF, 1970-1973, SOC 11-5 NATO, Box 3032, N. A.

政策和冷战战略考虑不同，司法部、财政部及部分国会议员则更相信美国军事和经济制裁的有效度，坚持要对土耳其采取强有力的措施。财政部助理部长罗赛德斯甚至建议国防部考虑与土耳其军队在鸦片问题上密切合作。但国务院担忧，美国政府直接的回应施压将会导致德米雷尔政府的垮台，而新一届政府将不会对美国如此友善，除非将军们接管了政府。因此，美国的政策必须考虑到土耳其作为盟国在战略上的重要性，以及土耳其脆弱的政治平衡。

鉴于各方的不同意见，6月9日召开的海洛因问题特别行动小组会议决定：第一，指令汉德利大使同德米雷尔总理交换意见，就土耳其在现代社会挑战委员会特别会议上期望讨论的范围与性质达成共识；第二，把美国在此问题上的重要利益告知北约盟国，以确保6月18日现代社会挑战委员会的召开富有成效，而对那些没有收到通知的国家则不必提到美国与土耳其的安排；第三，施瓦兹负责准备一份美国向土耳其施压的清单，包括美国对土耳其已做的，将为土耳其做的，以及将从土耳其撤回的等三方面内容。^①

以何种策略来解决土耳其的罂粟种植问题，美国行政部门的歧见显而易见，而特别行动小组的决定恰是各种意见的“大杂烩”。它既兼顾到了通过多边国际会议来解决土耳其鸦片问题的方案，又不放弃对土耳其的直接施压，是一个多边和单边施压的混合方案。但是，无论哪种方案，土耳其政府都会遭受到外部压力，如果说有差异的话，仅是美国一国和多国的压力而已。

为了保证现代社会挑战委员会特别会议的成效，美国政府敦促土耳其政府派出高层的代表团和专家出席会议，并在会议上宣布进一步的禁毒计划。^②但土耳其政府有其自己的考虑，查莱扬吉勒外长明确指出，土耳其政府不会派出美国政府那样高级别的代表团与会，同时表示，并非土耳其政府不能这么做，而是在没有获得明确的补偿前，如果采取此类措施，对土耳其政府来说存在政治风险。^③结果，美国试图借助现代社会挑战委员会特别会议向土耳其施压的目的也没能如愿。事后，施瓦兹表达了他个人对会议的失望，“尽管现代社会挑战委员会会议刺激了北约的其他成员国更为严肃地思考毒品问题，但在土耳其问题上却一无所获。”^④

这一结果强化了财政部和司法部坚持通过加强制裁、把经济援助与根除罂粟种植

① *FRUS, 1969-1976, vol. E-1, Doc. 172.*

② “Telegram 3766 from American Embassy in Ankara to the Secretary of the Department of State, June 16, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

③ “Telegram 3785 from American Embassy in Ankara to the Secretary of the Department of State, US Mission to NATO, June 16, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

④ “Memorandum from Harry H. Schwartz for the Acting Secretary of the Department of State, July 2, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

挂钩的决心，但国务院强烈反对。6月18日，土耳其事务办公室主任小弗兰克·卡什在致负责近东和南亚事务助理国务卿约瑟夫·西斯科的备忘录中，提出“不要让我们把毒品脏水和土耳其孩子一同泼出去”。卡什批评罗赛德斯和克兰丁斯特等人对美国外交政策缺乏责任心，他们对毒品问题的担忧可能会给美国在土耳其的所有利益造成不可修复的破坏。同时，卡什注意到，财政部和司法部的直接施压策略不仅不会发挥作用，还可能引起土耳其人的反弹，破坏美国同土耳其正在进行的禁毒合作。^①

卡什的看法事实上代表了国务院的主流观点，遂成为国务院积极游说其他部门的指导性建议。6月29日，约翰逊副国务卿致信财政部长戴维·肯尼迪，强烈要求不要把批准援助土耳其小麦的计划同其根除鸦片生产的计划挂钩。国务院之所以这样考虑，除了打击非法海洛因向美国走私的优先战略外，最重要的顾虑还是土耳其作为北约南翼必不可少的组成部分，土耳其的驻军正考虑从北约和西方战线上撤出，而美国拒绝给予援助更将加速这种趋势，美国布置在这一地区的军事设施也可能因此受影响。约翰逊强调，在中东地区，同土耳其保持相对稳定和友善的关系是美国利益所在，通过搁置援助如此极端的方式来向土耳其人施加压力，推动其采取进一步的措施是没有必要的，而且可能产生巨大的负作用。因此，他希望财政部能同意在通常的标准下批准土耳其要求援助小麦的请求。^②但是，国务院不反对借助来自法国、德国的压力，迫使土耳其遵守根除罂粟种植的承诺。^③

然而，冷战战略利益不仅束缚着美国采取强势的毒品外交，而且限制着北约盟国施压的有效度。土耳其政府一定程度上也注意到了这一点，坚持继续按照既定方针推进根除罂粟种植计划。6月30日，土耳其政府通过鸦片禁令，准备在1970年秋把罂粟种植省份减少到7个，1971年秋减少到4个。^④尼克松总统对土耳其限制鸦片的进展极为失望，明确指出这一问题的国防和政治意义，同时将其置于最优先的地位来考虑。7月9日，美国召回驻土耳其大使汉德利，以示不满。^⑤

与此同时，美国政府亦已意识到双边的协商即使成功，对于解决毒品的非法走私也将证明是不充分的。^⑥因此，国务院积极寻求同土耳其的双边合作之时，继续

① *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1065-1066.

② *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1067-1069.

③ “Memorandum from the Acting Secretary (Johnson) to the White House (Daniel P. Moynihan), July 10, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 UN, Box 3032, N.A.

④ “Turkish Opium Decree No. 7/854,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N.A.

⑤ “Telegram 108983 from the Department of State to American Embassy in Ankara, July 9, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N.A.

⑥ Williams B. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, London and New York: Routledge, 2000, p. 235.

试图借助北约及其现代社会挑战委员会向土耳其施压，但因盟国特别是挪威、丹麦和法国的反对而难以奏效。^①而土耳其更是怀疑现代社会挑战委员会成为单独向土耳其施压的“新型武器”。它担心，在这种环境下，土耳其政府继续在该委员会上讨论毒品问题，可能会引起土耳其国内反对派对政府的强烈不满，以致“影响到土美关系”。这些因素都严重地制约了多边施压的可行性，正因如此，美国政府内其他部门和国会议员中的质疑和批评声不绝于耳。

美国国会中期选举的临近进一步把土耳其鸦片问题政治化。国会中的民主党议员想当然地认为，土耳其作为接受美国大批经济和军事援助的盟国，应该按照美国的意志根除罂粟种植和收购产出的鸦片，但却事与愿违，他们对此颇有微词。加之党派利益，民主党作为反对派认为美国对外援助政策打造了一批“不合作的同盟”，得不偿失。因此，他们更赞同通过制裁来迫使土耳其就范。^②行政当局内有分歧，外有国会反对派的压力，美土禁毒合作日渐复杂。

三、冷战的缓和与美国毒品战的强化

随着美苏冷战的进一步缓和，土耳其在冷战格局中的战略和军事重要性逐步下降，美国对冷战同盟的战略需求正在减弱，冷战的“消”为毒品战的“长”提供了契机，方便了尼克松政府向土耳其政府施压，最终影响到了美国毒品外交的走向甚至土耳其政局的变化。

1971年3月12日，因受到来自军方的压力，德米雷尔政府被迫解散。土耳其总统杰夫代特·苏奈旋即任命尼哈特·埃里姆组建新一届政府。与德米雷尔代表正义党不同，埃里姆被迫退出共和人民党，组成超党派的政府，从而避免了民选政府因根除罂粟种植而遭受的政治压力。^③同时，“将军们”接管政府一定程度暗合了美国司法部、财政部和国务院的期许，而“将军们”支持下的埃里姆政府则希望获得美国的支持来确立其合法性，消除国际社会的负面影响，也方便了美国向土耳其新政府施压。但是，埃里姆政府将如何解决罂粟种植问题和可能的打击能力，美国政府高层并不清楚。

3月25日，中央情报局的分析家们通过调查发现，相较于德米雷尔政府对美国

^① “Telegram 3888 from American Embassy in Copenhagen to US NATO in Brussels, October 20, 1970,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 NATO, Box 3032, N. A.

^② 1971年5月的一份备忘录中指出，尽管美国的盟国极大地依赖来自美国的军事、经济和政治支持，然而它们（土耳其、老挝）却没有采取足够措施来阻止非法海洛因。这些盟国无疑是“不合作的同盟”（uncooperative allies）。参见 Memorandum, Bud Krogh for John Ehrlichman, 14 May 1971, Papers of Jerome H. Jaffe.

^③ George S. Harris, “Turkey and the United States,” p. 68.

利益采取的限制政策，埃里姆政府对美国来说可能更有益处。美国目前的计划主要包括三个具体目标：务必以强制手段和控制方式来收购1971年收割的罂粟作物；迫使土耳其大国民议会通过生产许可与限制法；迫使土耳其在6月30日的公告中宣布全面的根除计划。^①中央情报局的分析报告和政策建议，又把美土禁毒合作的策略推回到了原点，即通过直接施压迫使土耳其按照美国安排的时间表行事。

财政部也坚持应向埃里姆政府施压，而不应提出妥协立场。但与中央情报局和财政部倡导的强硬立场不同，国务卿罗杰斯和汉德利大使则认为“鸦片是首要的问题”，反对通过经济制裁向土耳其施压。4月8日，国务卿罗杰斯最终说服了新上任的财政部长约翰·康纳利，同意继续援助埃里姆政府。^②同时，莫伊尼汉和康纳利等人希望通过收购所有土耳其鸦片这一方式来解决，但是包括尼克松总统在内的政府高层都担心这一政策会产生其他的外交政策暗示，并产生不利影响。^③但无论如何，向埃里姆政府施压的力度和强度正在逐步加大。

5月8日，埃里姆总理被迫同意在6月30日宣布1972年秋天之后禁止在土耳其的任何地方种植罂粟，作为条件，美国政府需要同土耳其政府合作为罂粟种植农提供一些替代农作物和农业产业。土耳其政府从拒绝美国政府的援助到强调与美国政府合作的重要性，其政策无疑发生了“重大转变”。^④

随着6月30日临近，汉德利开始着手准备相关文件。5月17日，汉德利同埃里姆总理等土耳其政府高官举行会晤并提交了制定好的文件，汉德利重申，全面根除罂粟种植是最好的选择，同时提出美国津贴补偿计划和对鸦片根除地区提供开发技术和财政资助的可能性。作为回应，埃里姆承诺要“禁止所有下一步的种植”，随后，埃里姆把汉德利提交的文件转交土耳其农业部长和商业部长“研究”。^⑤

为防止因技术官员“研究”可能带来的变数，同时也为了提高工作效率，6月3日，美国政府要员在国务院召开禁毒会议，尼克松亲自参会并要求各部门协同一致，全力以赴敦促土耳其接受美国政府的提案。^⑥同时指令汉德利向埃里姆总理传递尼克松的私人信息，促请土耳其政府尽早做出决定。^⑦尼克松急于迫使土耳其政府做

① *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 185.

② “Memorandum, Department of State, Secret, April 8, 1971,” *DDRS*, Doc. CK3100528120.

③ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, p. 1091.

④ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 189.

⑤ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1092-1094.

⑥ Summary, 3 June 1971, Folder: “Summary of President’s Remarks,” Cover folder: “Meeting with President, Top Civilian and Military Leaders, Thursday June 3, 1971,” Box 32, Egil Krogh files, WHSF, NPMS, N.A.

⑦ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 192.

出承诺还有一重考虑。新一轮的总统大选即将拉开帷幕，他希望在接下来的 2 到 3 周内到全国各地巡回演说之时，能把禁止国外的罂粟种植作为在第二任期内采取的新措施之一。如果此时土耳其决定结束罂粟种植，总统致国会的咨文将增色不少，这样一个决定也会表明美国外交努力的成功，特别是尼克松所寻求的全球毒品战的成功。

然而，汉德利提交相关文件将近一个月后，土耳其政府对于究竟采取何种立场仍无定论，更没有采取强有力的措施。^① 尼克松对此大为光火。6 月 14 日，他召集美国驻部分国家的大使和国务院官员举行会议研讨对策，并对政府各部门之间的相互掣肘表示了不满。作为回应，汉德利建议美国政府在未来的三至四年时间里向土耳其提供 5000 万美元，使土耳其摆脱鸦片生产。尼克松总统则指出，美国可以提供 5000 万美元，但是必须得到土耳其立即根除罂粟的回报，而不能等三至四年的时间。尼克松总统直陈，毒品是“全美头号公敌”，阻断毒品的流通远比维护一些暂时性的国家关系更为重要。^② 与此前不同的是，现在尼克松政府不能再容忍土耳其政府的拖延政策，因为任何拖延都可能影响到美国新一轮的总统大选。

尼克松的口气似有把毒品问题置于冷战利益之上的意思。19 日，国务卿罗杰斯指示汉德利通知埃里姆总理，要求传达尼克松总统的信息：“鸦片问题已给两国关系蒙上阴影，对此总统先生深表关切。总统希望不要因此影响两国关系，但他无法控制的是，美国国会在公众压力下提出惩罚性措施”。^③ 但是，倘若土耳其政府同意：第一，1972 年 6 月 30 日禁止鸦片的种植、耕作和生产；第二，收购四个省份生产的鸦片；第三，颁布法令规定在 1972 年 6 月 30 日之后种植罂粟为非法，作为回报，美国政府将援助 1000 万到 1500 万美元，补偿 1971 年秋到 1972 年春罂粟种植农的经济损失，而且在三年内再提供 1000 万到 1500 万美元的额外援助。反之，如果土耳其政府声明不取缔罂粟种植，而且 1971 年鸦片的收购没有成效，美国将被迫采取“任何行动”来保障本国国民的健康利益。^④

国务院的指令可以说软硬兼施，迫于压力，6 月 21 日，埃里姆总理最终对美国政府提出的三项条件表示同意，前提是美国须与土耳其达成长期的援助协议，改善受影响地区农民的生活。^⑤ 实际上，埃里姆政府还面临一些难以克服的难题。对于根除罂粟种植的做法，土耳其国内也有诸多批评。在批评者看来，土耳其鸦片可以

① “Telegram 4090 from the Embassy in Ankara to the Department of State, June 12, 1971,” The Richard M. Nixon National Security Files, 1969-1974, Middle East [Microform], LexisNexis, 2007, Reel 33; *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp.1095-1096.

② *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 193.

③ “Cable, Department of State, Secret, Jun 19, 1971,” *DDRS*, Doc. CK3100564479.

④ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 196.

⑤ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 197.

满足制药工业的需求，同时成为除印度之外的另一个合法供应国。^① 面对潜在的变数，美国一方面继续“采取强硬施压策略”，甚至不惜采取“任何行动”；另一方面则考虑提高赔偿和援助的金额。

在美国强压之下，6月26日，美土双方最终达成共识。美国政府承诺：第一，援助1000万—1500万美元补偿三年内土耳其农民在国内和国际贸易中的经济损失；第二，1972年财政年度额外拨款1000万美元，用于帮助改善受此影响地区的农民的生活；第三，建议在1973年财政年度中再给予另外1000万美元。与6月19日的国务院指令相比，美国对土耳其的最终援助计划又增加了1000万美元。埃里姆政府则同意了美国政府提出的三项条件。^②

土耳其新政府之所以能够迅速做出响应，遵照美国的意愿根除罂粟种植，除了因冷战缓和年代美国减缓对土耳其的战略需求，加大了施压力度之外，就土耳其方面而言，埃里姆政府作为一个无党派的超然政府，受罂粟种植区域选民的直接影响较小，方便了其采取果断行动。更为重要的原因是，埃里姆政府作为非民选的新政府，无论在国内还是国际上都缺少足够支持，如果能够通过鸦片根除计划换取美国经济、军事和政治上的支持，对于稳定政局，缓和来自军方的压力，迅速恢复社会政治秩序显然大有帮助。正因如此，作为条件之一，埃里姆总理特别要求，尼克松总统在土耳其政府鸦片禁令颁布后向土耳其发一封感谢信，感谢土耳其在鸦片根除方面的努力，承诺继续保持军事和经济合作。另外，此举无疑也会强化美土冷战同盟关系，削弱苏联对土耳其国内政治的影响和潜在威胁。对土耳其而言，毕竟苏联近在咫尺，而美国则远在万里之外。

尼克松总统旋即批准给予土耳其政府的3500万美元援助资金；原则上同意派遣一个高级别的农业代表团到土耳其；同意在埃里姆总理颁布鸦片禁令之后由总统发表公开声明感谢土耳其，并且保证美国和土耳其之间一直以来保持的军事和经济合作。^③

6月30日上午，土耳其政府颁布全面禁止罂粟种植的法令，中午，埃里姆总理发表声明。同一天，尼克松总统发表重要讲话，赞赏土耳其政府的决定是根除海洛因来源的最为重要的行动，“土耳其——我们在北约的朋友和坚定盟友——将废止一项传统的农业产业，从而为世界人民的福祉做出了重大贡献。”同时宣称，“本届政府承诺将援助那些准备帮助根除毒品威胁的国家和人民。我保证将继续与土耳其合作，从而

① Ilter Turan, "The United States and Turkey: Limiting Unilateralism," The Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies at the University of Pittsburgh, Working Paper, pp. 10-11.

② *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 200.

③ "Memorandum from Secretary of State William P. Rogers to President Nixon, Washington, June 28, 1971," The Richard M. Nixon National Security Files, 1969-1974, Reel 33.

进一步帮助土耳其提高其人民的福利，并帮助土耳其维护它的独立与安全”。^①

埃里姆政府的决定和尼克松政府的声明，在形式上夯实了两国禁毒合作的基础，进一步明确了美土同盟关系。作为回报，8月18日，土耳其议会最终通过新的生产许可证法和管制议案，进一步强化了政府对罂粟种植的管理，同时对没有遵守禁令的农民给予严惩。^② 8月下旬，国务院任命熟知土耳其事务的克利福德·哈汀作为农业代表团团长赴土耳其，帮助土耳其发展农业。^③

埃里姆政府宣布全面禁止罂粟种植，被联合国麻醉品委员会誉为国际“禁毒史上的里程碑”。^④ 1972年2月29日，美国国务院高级顾问纳尔逊·格罗斯在参议院就国际麻醉品管制问题作证时也坚称，土耳其禁止罂粟种植可谓是1971年毒品战中“最令人振奋的消息”，土耳其的行动对于取缔美国海洛因市场上的主要鸦片来源意义重大。^⑤

四、土耳其自主权的增强与美土合作的转轨

冷战常常充满吊诡之处。一方面，冷战的缓和让美土两国面临的共同威胁逐步减弱，在冷战战略利益和国内利益的“双层博弈”过程中，前者开始让位于后者，为美国强化对土耳其的毒品战提供了可能；另一方面，随着“将军们”逐步交权，土耳其完成向民选政权的过渡，土耳其的自主权不断增强，它也巧妙地利用冷战缓和的契机，挑战美国主导的双边禁毒合作，最终导致了鸦片禁令的废止和合作的转轨，从而对美土冷战同盟关系构成了一次重大考验。

实际上，土耳其的鸦片禁令一颁布就遭到国内反对派的批评与质疑。土耳其《国民报》6月30日的社论直陈，该决定不足以解决美国的问题，相反会吸引更多毒贩来走私毒品，进而“加速合成毒品的生产”。《共和国报》则强调，“协定应关注

① Richard Nixon, “Statement about the Turkish Government’s Ban on Cultivation of Opium Poppies,” *Public Papers of the Presidents of the United States: Richard Nixon, 1971*, Washington, D. C.: GPO, 1972, pp. 789-790.

② Nelson Gross, “The Collective International Effort against Drug Abuse,” *Department of State Bulletin*, vol. LXVII, no. 1737 (October 9, 1972), p. 408.

③ “Memorandum from Executive Secretary (Theodore L. Eliot, Jr.) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger), August 24, 1971,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

④ “Review of the Twenty-Fourth Session of the Commission on Narcotic Drugs,” *Bulletin on Narcotics*, vol. XXIV, no. 1, 1972, p. 23.

⑤ *FRUS, 1969-1976*, vol. E-1, Doc. 220.

土耳其的罂粟种植农，他们不应遭受严重的经济损失。”^①

尽管如此，美土禁毒合作仍在按部就班地进行。1972年2月，埃里姆总理宣布了补偿计划的细则，再次提高了对仍在种植罂粟的农民的补偿价格，制订了种植完全终止之后的高额补偿计划。3月，建立罂粟种植区开发组织。5月，开始实施补偿计划。^②但是，因为相关的配套措施没有及时跟进，土耳其政府禁止种植鸦片方案的实施进一步加剧了农业人口的失业。^③埃里姆政府对此显得无能为力，而其标榜的各项改革活动又无法推行，国内政局日渐不稳。4月17日，埃里姆政府被迫辞职。5月15日，民族信任党领导人之一、原国防部长费利特·梅伦奉命组建过渡政府。5月22日，梅伦政府正式组阁。^④该政府非常重视维持罂粟的禁种，梅伦甚至告知其政党领袖，如果禁令被议会废除，他将宣布辞职。^⑤

然而，对于从埃里姆政府到梅伦政府时期解决鸦片问题的措施，国内其他政党颇有微词，正义党领袖、前总理德米雷尔就持有异议，正义党内的部分人也正在考虑废除这一禁令。^⑥7月27日，正义党的112位议员联名向议会提交议案，指责埃里姆政府的鸦片禁令没有考虑到因此而引起的经济和社会问题，是“不成熟和缺乏判断力的”决定，要求恢复罂粟种植。^⑦随后，土耳其发行量最大的报纸《自由报》连续刊出10篇长文敦促政府采取行动，废除鸦片禁令。^⑧

鸦片禁令不仅遭到土耳其国内主要政党的反对，而且还引起了原罂粟种植农的普遍不满。《纽约时报》曾刊文指出，美国政府支付的3570万美元的援助，^⑨并不能满足土耳其原种植农的生活需要，十多人抱怨经济补偿远远不够。^⑩《新闻周

① “Telegram 4567 from American Embassy in Ankara to the Secretary of Department of State, July. 2, 1971,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

② James W. Spain, “The United States, Turkey and the Poppy,” p. 300.

③ “Turkey: A Crop of Problems,” *New York Times*, Jan. 21, 1972.

④ 杨兆钧：《土耳其现代史》，昆明：云南大学出版社，1990年，第340页。

⑤ “Telegram 6601 from American Embassy in Ankara to the Department of State, September 18, 1972,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

⑥ “Memorandum of Conversation, Ankara, December 2, 1972,” *FRUS, 1969-1976*, vol. XXIX, pp. 1130-1131.

⑦ “Covering Memorandum of the Draft Opium-Poppy Law,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

⑧ “Telegram 5567 from American Embassy in Ankara to the Department of State, August 8, 1972,” RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.

⑨ 除了预计拨付的3500万美元之外，美国还向土耳其额外拨款40万美元，资助在原罂粟种植区开发组织工作的美国专家，另有30万美元用于资助土壤生产办公室（the Soil Products Office）。

⑩ “Turks Lift Ban on Poppy Culture Imposed in 1971 at U. S. Request,” *New York Times*, Jul. 2, 1974.

刊》7月3日的采访报道也发现，土耳其的农民普遍认为，“美国迫使我们停止罂粟种植，只是因为美国强大，而我们弱小。为何它没有向其孩子们施加同样的压力以迫使他们自己远离毒品。这是他们的问题而不是我们的”。7月23日，爱琴海地区发行量最大的日报《新世纪报》转载了《新闻周刊》的文章。^①

这种积聚的不满情绪最终在1973年土耳其总理大选中爆发。是年8月，竞选运动拉开帷幕，其间，正义党与共和人民党等政党的领导人都表达了对禁止罂粟种植的不满，强烈要求废除禁令。^②9月初，美国驻土耳其伊兹密尔领事馆和驻安卡拉大使馆已注意到，土耳其主要的政党都不支持禁令，因此，选举结束后无论哪个政党组阁，都将恢复罂粟种植。^③罂粟种植禁令在土耳其国内政坛已成众矢之的。

共和人民党在选举中获得众议院450个席位中的185席，1974年1月，该党领袖比伦特·埃杰维特组建新政府。^④埃杰维特政府执政伊始，为兑现竞选中的承诺，开始重新审视鸦片禁令。2月13日，土耳其外长图兰·居内什同美国驻土耳其大使威廉·麦康伯会谈之时强调，美土两国必须迅速采取措施来解决“罂粟种植农”问题，因为该问题已经到了难以容忍的地步，无论土耳其政府还是农民都非常关注。^⑤

面对土耳其对美国政府的普遍质疑和责难，为了防患于未然，2月15日，国家安全委员会提醒基辛格国务卿，美国政府在接下来的数周内必须关注土耳其的鸦片生产问题。^⑥不仅美国行政部门积极谋划阻止土耳其单方面废除禁令，而且，美国国会也积极行动起来展开游说进行施压。3月14日，来自纽约州的民主党众议员、外交事务委员会委员、国际麻醉品管制特别小组委员会主席莱斯特·沃尔夫和查尔斯·兰热尔众议员亲赴土耳其，希望土耳其政府重新考虑废除鸦片禁令的计划，甚

① William H. Brundage and William A. Mitchell, "Toward an Understanding of Opium Poppy Production in Turkey," p. 262; "Telegram 171 from American Consulate in Izmir to American Embassy in Ankara, July 25, 1972," RG 59 CFPF, 1970-1973, SOC 11-5 Turkey, Box 3101, N. A.; "Letter, Egil Krogh for William J. Handley, 29 July 1972," Box 5, Chronological file, Egil Krogh files, WHSF, NPMS, N. A.

② "Telegram from Secretary of State to the Embassy in Turkey, October 1, 1973," RG 59 CFPF, 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1973STATE194687.

③ "Telegram from American Consul in Izmir to American Embassy in Ankara, September 5, 1973," RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1973IZMIR00380.

④ 杨兆钧：《土耳其现代史》，第341—342页。

⑤ "Telegram from American Embassy Ankara to Secretary of State Kissinger, February 14, 1974," RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1974ANKARA01142.

⑥ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, Greece; Cyprus; Turkey, 1973-1976, Washington: GPO, 2008, pp. 657-659.

至以敦促国会削减10亿美元的援助相威胁。^①土耳其民众非常恼火,指责美国政府试图干涉土耳其内政,美土关系面临新的危机。^②

面对两国不断激化的矛盾,4月15日,基辛格在纽约会晤土耳其外长居内什,提醒土耳其政府考虑鸦片问题之时必须顾及美国的舆论,寻找到双方都能接受的方案。虽然居内什表示非常赞同基辛格的想法,但他强调美土双方需要既不触犯美国人又不伤害土耳其公众舆论的解决方案。^③土耳其外长的言论实际上进一步印证了国家安全委员会和其他部门的提醒和担忧,土耳其政府正在计划废除鸦片禁令。

为了防止土耳其政府随时可能采取单方行动废除鸦片禁令,美国政府一方面授权麦康伯大使告知埃杰维特总理:美国总统、国会和公众严重关切土耳其废除鸦片禁令的可能性,而土耳其恢复鸦片生产无疑会对国际社会终止毒品走私的努力构成重大威胁;尼克松总统希望两国政府同国际组织一道,继续努力改善因禁令对经济生活造成的影响。^④另一方面,在麦康伯大使建议之下,美国政府希望借助北约盟国向土耳其施压。如果土耳其取消禁令,北约将面临因美国国会要求终止对土耳其军事和经济援助造成的严峻形势。土耳其很可能对美国在土耳其的军事设施施加报复,美土在鸦片问题上的对峙无疑会方便苏联在北约内部制造不和谐的声音,从而达到削弱北约的目的。^⑤

尽管美国政府竭力游说土耳其政府维持鸦片禁令,同时积极敦促北约盟国向其施压,然而,7月1日,埃杰维特政府公布了土耳其总统和内阁批准的法令,宣布废除鸦片禁令,1974—1975年秋春季节准备在6个省和科尼亚省的部分地区恢复罂粟种植。^⑥对此,麦康伯大使表示了强烈不满,“这一决定将把美土关系拖入二战以

① “Turks Lift Ban on Poppy Culture Imposed in 1971 at U. S. Request,” *New York Times*, Jul. 2, 1974.

② “Telegram from American Embassy Ankara to Secretary of State Kissinger, March 15, 1974,” RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1974ANKARA01959.

③ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, p. 666.

④ “Memorandum from Henry A. Kissinger to the President, May 3, 1974,” The Richard M. Nixon National Security Files, 1969-1974, Reel 34.

⑤ “Memorandum from EUR/TUR (Robert S. Dillon) to EUR (Arthur A. Hartman), May 16, 1974,” Folder: SOC 11-5, Narcotics Correspondence, April-June 1974, RG 59 Records Relating to Turkey, 1968-1974, SOC 11-5, Box 1, N. A.

⑥ “Telegram from the Secretary of State to American Embassy in Moscow, July 1, 1974,” RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1974STATE 141929; “Telegram from the American Embassy in Ankara to the Secretary of State, July 2, 1974,” RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1974ANKARA05237.

来的最低谷”，美国对土耳其的军事援助也可能因此而终结。^①

土耳其政府的单方行动引起美国国内一片哗然，参众两院迅速采取行动商议通过新议案或修正案，试图搁置和削减对土耳其的经济和军事援助，迫使土耳其政府收回成命。但国家安全委员会担心，国会的过激行动不仅会破坏美土双边关系，而且将对北约盟国产生影响，同时还会削弱美土合作阻止土耳其海洛因走私到美国的能力。因此，国家安全委员会建议，美土就管制海洛因走私展开合作，同时明确提醒土耳其政府，如果其管制体系不完备，没有成功阻止生产的毒品非法进入美国，美国政府将考虑和援引《对外援助法案》第 481 款，由总统决定搁置所有援助。而且为增加威慑的可信度，美国政府在没有证实土耳其政府已经采取了完备的阻止走私计划之前，将“否决土耳其政府新近关于转让两艘超负荷的美国军舰的请求”；“通知土耳其政府，在现行决议的授权下，我们将不批准给予土耳其任何的军事援助，在 1975 年财政年度将不支付任何的对外援助”。^②

为把土耳其恢复罂粟种植的负面影响减至最小，同时又能保全美国政府在外国政府面前的尊严和可信度，把对美土间重要的安全关系产生的损害降至最低，经过商议，国家安全委员会修正了原来的政策建议，进一步减少了对土耳其的施压措施，特别是与军事援助相关的内容，而仅包括通过《对外援助法案》第 481 款搁置军事和经济援助。8 月 21 日，继任的杰拉尔德·福特总统批准了修正后的政策。^③ 23 日，第 267 号国家安全决议备忘录进一步把美国政府所要采取的对策具体化。^④

迫于美国政府的压力，土耳其政府被迫做出部分让步，9 月 12 日，土耳其政府决定实施“罂粟草”方案，即土耳其政府购买农民种植出来、未经提炼的全部罂粟，以防止其流入非法市场。^⑤ 到 1975 年，土耳其政府采取的积极措施逐步得到福特政府的认可。^⑥ 加之美国国内对医用鸦片需求的不断增加，为美国默许土耳其的罂粟种植提供了良机。^⑦ 美土之间关于鸦片问题长达 10 余年的争吵随之逐渐平息。

① *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, p. 669.

② *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, pp. 671-672.

③ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, pp. 678-682.

④ *FRUS, 1969-1976*, vol. XXX, pp. 682-683.

⑤ “Telegram from Secretary of State Kissinger to American Embassy Ankara, September 20, 1974,” RG 59 CFPF 1973-1975, Electronic Telegram, N. A., Doc. 1974STATE208012.

⑥ Letter, Gerald R. Ford for Charles B. Rangel, 31 July 1975, Folder: “Congressional Correspondence,” Box 19, Richard D. Parsons files, Gerald R. Ford Library.

⑦ Report, 24 October 1972, Folder: “Heroin Shortage Report-BNDD,” Box 2, Geoffrey Shepard files, WHSF, NPMS, N. A.

五、结 语

冷战是影响或制约美国对土耳其毒品外交的关键因素。尽管约翰逊政府和尼克松政府试图把海洛因走私和罂粟种植问题置于外交政策的优先地位，但在外交实践过程中，仍未跳出这样的难局，即“当一项决策涉及毒品生产国或出口国，又涉及需要保持同这个国家的友好关系来维护国家安全的时候，国家安全和良好关系几乎总是胜过重要的但不具决定性的毒品问题”。^① 结果，美国通过经济和军事援助以及政治支持打造的冷战同盟，无法换来美国部分政治精英和普通民众所期望的土耳其在根除鸦片生产上的长期而全面的合作，冷战战略利益限制了美国有效地运用制裁等措施换取国内利益，也因此出现了所谓“不合作的同盟”。

反过来，冷战与诸多变量结合诸如国内政局的变化同样影响着土耳其的应对之策。随着冷战缓和年代的到来，美土同盟面对的共同外部压力开始减弱，土耳其谋求自主权的能力逐步增强，该国的领导层不再甘心屈服于美国的压力，反而开始竭力利用超级大国的战略需求，试图从美国手中获取更多的经济、军事援助以及政治支持，以维护他们的权力和执政地位。这在一定程度上也限制了美国毒品外交的有效度，也更加凸显了土耳其的不合作。可以说，美土禁毒合作的复杂多变，乃是鸦片消费国和生产国矛盾与分歧的重要表征，也是冷战缓和年代美国与盟国关系变迁的缩影以及美国霸权式微的又一例证。

值得关注的是，美国政府把国内毒品问题的解决更多地归罪于毒源国或把禁毒的希望放在毒品生产国和加工国身上的策略，其真正的绩效并不尽如人意。更为出乎意料的是，美国政府倡导的“毒品战”还“事与愿违地强化了全球的毒品走私”。到1970年代末，单一的“土耳其—马赛—纽约海洛因管道”已经被一条复杂的国际走私路线所取代。这也正是冷战的代价之一。

〔责任编辑：舒建军 周学军 责任编审：姚玉民〕

^① David F. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 250.

responsibilities in civil trials partially inherited the old model. As a result, some features that used to appeal to reason and the will of litigation participants of the imperial times were retained in civil trials. These changes reflect the main trends of judicial reforms during the period of Republic of China.

(9) Literary Theory Crisis and an Effective Interpretation of Literary Texts

Sun Shaozhen • 168 •

Low efficacy or ineffectiveness in the interpretation of literary texts is threatening the legitimacy of literary theories. Western literary theories usually pursue philosophical universalism with high abstractness and even transcendentalism, while ignoring the specificity and uniqueness of literary texts. The dualistic opposition between the subject and the object in traditional philosophy does not correspond to the subject-object-form structure in literary texts. Western literary theories are also defective in that they take definitions and scheme of ideas as a guideline in methodology, such that some extremists even deny the existence of literature. The key to an effective interpretation of literary texts lies in the recognition that literary texts are a solid three-level structure: higher-level images, mid-level sentiment strings and lower-level normal forms. The task of literary text interpretation is to recreate the specific and unique codes that used to go unnoticed in literary theories through a multi-level specific analysis.

(10) The US' Drug Diplomacy toward Turkey in the Cold War Context: 1965-1975

Zhang Yong'an • 185 •

From the mid 1960s, in order to combat the growing domestic drug problem, the US government began to persuade its alliance Turkey to give up poppy growing, which has sparked a decade of diplomatic disputes between the two countries. The US' Cold-War strategy is a crucial constant that influences and frames US-Turkey relations during this period. Meanwhile, the US' drug diplomacy toward Turkey was often intertwined with this strategy, thereby posing a serious challenge to the alliance relations between the two countries. Due largely to Turkey's "non-cooperation" in the anti-drug problem, the US government made some changes in its drug diplomacy across different periods of time, i. e. from exerting unilateral pressure to building a multi-lateral system, and then to making economic compensations in exchange for Turkey's ban of poppy growing. However, as the anti-drug cooperation was highly "asymmetric," the cooperation between Turkey and the US became rather vulnerable and unsustainable. These changes are an important manifestation of the conflicts between drug consuming countries and drug producing countries, and reflect the evolutions of US' relationship with its alliances in the thawing Cold-War context.