

试析 20 世纪 60 年代美国对以色列的援助

姜淑令, 褚浩

(复旦大学 历史系, 上海 200433)

[作者简介] 姜淑令(1978-), 女, 辽宁大连人, 复旦大学历史系博士生, 主要从事世界史研究; 褚浩(1981-), 男, 山东滕州人, 复旦大学历史系博士生, 主要从事世界史研究。

[摘要] 某种意义上说, 美国对以色列的援助是美以关系的晴雨表。以色列建国伊始, 美国就通过援助拯救了这个新生国家, 从而奠定了美以关系的基础。20 世纪 60 年代以前, 美国对以色列的援助主要以经济援助为主, 军事援助所占比重很小。进入 60 年代, 美国对援助总量和援助结构均发生明显转变, 美以关系开始进入一个新的发展阶段。这一转变是冷战背景下美国对以色列乃至整个中东战略的调整, 对中东国际关系的发展产生了深远的影响。

[关键词] 经济援助; 军事援助; 美以关系

[中图分类号] K382 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)06-0819-05

以色列建国以来的半个多世纪里, 美国向其提供了大量的经济和军事援助。从 1949—2002 年美国对以色列的援助总额为 871.039 亿美元, 其中军事贷款总额为 112.125 亿美元, 军事赠款为 416.149 亿美元; 经济贷款为 15.165 亿美元, 经济赠款为 291.115 亿美元; 食品换和平计划的援助总额累计为 6.826 亿美元; 其它贷款及赠款累计为 24.82 亿美元。以色列所获得的援助不仅在数量上巨大, 而且在人均数量上也远远高于其它的受援国。但是, 由于冷战及其它因素的影响, 美国对以色列战略价值的认知经历了一个比较漫长的过程, 对以色列的援助政策也随之经历了一个调整和完善的过程。20 世纪 60 年代以前, 美国对以色列的援助主要以私人援助为主, 政府的援助停留在较低的水平之上。20 世纪 60 年代初期, 美国即开始调整其对以色列的援助政策, 加强了对以色列的援助。这一政策因获得成功而延续了下来。

一、20 世纪 60 年代美国对以色列援助的特点

20 世纪 60 年代是美以战略合作关系形成的过渡期, 在美国与以色列关系史上有着显著的阶段性特征。肯尼迪政府上台后于 1962 年开始实施对外援助法令, 这一法令使美国对外援助计划进入了一个新的时代。肯尼迪政府劝说国会支持对外援助立法, 要求美国向为“共同防御国内外侵略”的友好国家提供军事援助。这一立法扭转了先前共和党政府统治下存在的趋势, 它导致了对以色列援助在数量上的巨大增长和经济援助与军事援助之间分配比例上的主要转变—肯尼迪的民主党和他的共和党继任者都继续这一转变。肯尼迪遇刺身亡没有影响美国对以色列的援助。1963 年, 林登·约翰逊入主白宫后, 美以两国的谅解和信任进一步加强了。尽管林登·约翰逊把他的注意力主要放在越南战争上, 但他没有忘记以色列。他对民族解放战争的不信任影响了他对巴勒斯坦问题的态度。越战的军事胜利使他增加了对以色列的援助以促进美国在中东的战略和经济利益, 同时也反对苏联势力在该地区的增长。1964 年 6 月, 约翰逊向当时的以色列总理艾希科尔承诺:“未来美国既会在道义上, 也会在经济方面帮助以色列。”自此, 美国在政治、经济和军事等方面同以色列展开了卓有成效的合作。20 世纪 60 年代美国对以色列的援助与前期相比其特点主要表现在以下方面:

首先, 20 世纪 60 年代美国对以色列的援助在总额上较前期有所增长。美国政府对以色列援助在 1951—1960 年总

额为 6.091 亿美元,而 1961—1970 年总额为 8.527 亿美元,总额增长幅度达 40%。

其次,虽然在经济援助方面(包括“食品换和平计划”和进出口银行的贷款),整个 60 年代的经济援助总额为 5.763 亿美元,比 50 年代经济援助(总额为 6.082 亿美元)有所下降,但是在对以色列生存至关重要的军事援助方面,20 世纪 50 年代,美国对以的直接军事援助总额为 90 万美元,其中 1959 年美国对以的军事贷款为 40 万美元,1960 年为 50 万美元。相对于同期对以援助总额而言,这一数字所占比重甚微;而到了 60 年代这一数字则相对发生了明显的变化,美国对以的军事援助总额为 2.764 亿美元,1962 年为 1 320 万美元,1963 年为 1 330 万美元,1965 年为 1 290 万美元,1966 年为 9 000 万美元,1967 年为 700 万美元,1968 年为 2 500 万美元,1969 年为 8 500 万美元,占同时期经济及军事援助总额的约 32.4%。整个 60 年代美国向以色列提供的军援总体上来看也呈现出上升的趋势,比重也远远高于 50 年代。

再次,从 60 年代开始美国对以色列的军事援助除数量和比重增大之外,其供应给以色列的武器在种类和性能方面也有深刻变化。1962 年,美国向以色列出售了价值 2150 万美元的防御性“鹰”式导弹系统,这项交易不仅在金额上创下记录,而且也是美国第一次向以色列提供先进导弹,而这种导弹系统美国只向其北约盟国提供过。1965 年初,美国经西德转手出售给以色列 150 辆坦克,1966 年初,美国又分别同约旦和以色列达成秘密协定,美国出售给约旦 36 架 F-104,而出售给以色列 48 架更先进的 F-4 战斗机。1966 年 2 月,美国直接给以色列运去“巴顿”式坦克 200 辆。1967 年 3 月至 5 月,美国向以色列提供了 400 辆新式坦克和 250 架新式飞机。

最后,20 世纪 60 年代美国对以色列的援助与同期美国全部对外援助计划趋势相反。

20 世纪 60 年代美国对外援助总额在总体上呈现逐渐缩减趋势。对外经济援助总额与对外军事援助总额都在逐渐减少。60 年代对外军事援助总额在对外援助总额中所占比重由 1961 年的 40.6% 下降到 1969 年的 19.1%,下降了 20 多个百分点;经济援助在总额和比重上也呈下降趋势。而 60 年代美国对以色列的援助在数额上呈上升趋势,军事援助比重也明显加大,由 50 年代的约 0.2% 上升到 60 年代的约 32.4%。20 世纪 60 年代,在美国对外军事援助逐渐减少的情况下,对以色列军事援助却保持了增长的态势,尽管这种增长还不稳定而且出现过反复,例如,1961 年和 1964 年的对以色列军事援助均为零,1967 年的对以色列军事援助占军事援助总额的 0.9%,远低于 1966 年的 5.8%,这主要是由于此时美国对以色列的援助政策还没有完全实现机制化,仍会受到一些突发事件的影响。

此外,从 60 年代初期以来,支持以色列、保护以色列的安全成为美国中东战略的一项重要内容。这首先表现在美国对以色列拥有核能力的默认。以色列最初是在法国人的支持下从事核能研究,其最著名的核基地迪莫纳(Dimona)是 1956 年开始运行的。美国直到 1960 年才知道这一核基地的存在。最初,美国是极力反对核武器在这一地区扩散的,担心核武器将会在中东造成不良影响,认为以色列发展核能力会加剧现有的阿以紧张关系。但是肯尼迪并没有企图迫使以色列解散迪莫纳或者其它的以色列核设施。肯尼迪政府中的一些人士甚至认为以色列的核能力将会向以色列提供它所需要的某种安全,可以使以色列减少向美国提出进一步的支持和允诺。整个 60 年代,美国一共对以色列进行了 7 次核查,结论都是“迪莫纳反应堆正像以色列所宣称的那样是用于和平目的”。其次,在美苏争夺日益激烈的国际环境下,美国主动提出要为以色列的安全提供保证。1962 年底,肯尼迪在会见以色列外交部长果尔达·梅厄时说:“一旦以色列遭到入侵,美国将支持以色列。”美国政府还对以色列一再表示的希望得到美国军事援助的要求进行了研究,并基本得出一致的判断,认为以色列提出购买武器以保障自身安全的要求是正当的。1962 年 9 月,美国政府宣布向以色列出售鹰式导弹系统,以色列实现了其购买鹰式导弹的愿望。此后,美国加大了对以色列的军事援助力度,两国关系进入一个新的阶段。

虽然美国对以色列的援助发生飞跃式的变化是在 70 年代,但这种飞跃式的发展不是一蹴而就的。60 年代美国对以色列援助政策的调整在美以关系的发展史中起到一个至关重要的作用,为 70 年代的这一飞跃奠定了良好的基础,是美以战略合作关系形成的过渡期。促使 20 世纪 60 年代美国调整对以色列援助政策的原因是多方面的。

二、20 世纪 60 年代美国调整对以色列援助政策的原因

从 20 世纪 60 年代初期起,美以关系不断升温。与其前任不同,肯尼迪政府对以色列向美国提出希望得到军事援助的要求反应积极,并开始调整以往的对以援助政策,其原因主要有:

(一) 苏联在中东地区的影响日益加深

第二次中东战争前,在美苏对中东的争夺中,苏联居于下风。为扭转劣势,苏联采取了一系列的措施。1955 苏联利用美、英拒绝向埃及提供武器的机会,以优惠的条件与埃及达成了军火贸易的协定,不久又与叙利亚签订了同样的协定,从而打破了西方控制中东武器供应的垄断地位。1956 年,苏联又利用美、英收回违背埃及阿斯旺高坝诺言的机会,向埃

及提供援助,打破了阿拉伯国家只依靠西方经济援助的局面。苏联在同美国以经济援助争取埃及的斗争中占了上风。苏联向埃及提供巨额优惠的经济援助,主要是为了同美国争夺中东。正如赫鲁晓夫后来在其回忆录中所说的:“我们关心政治甚于关心经济。通过建造水坝,我们会赢得埃及人民的信任和感恩这样的无价之宝;不仅是阿拉伯人民的信任,也是所有不发达国家,特别是非洲国家的信任……我们知道加强阿拉伯国家就是削弱敌人的阵营。”

第二次中东战争后,苏联与埃及等阿拉伯国家的关系进一步加强。由于苏联在第二次中东战争中表示了支持埃及和阿拉伯人民并肩与帝国主义和犹太复国主义斗争的立场,赢得了阿拉伯世界的好感,一部分阿拉伯人甚至已经把苏联看作是弱小民族的支持者。在民族主义浪潮冲击下,1959年巴格达条约组织解体,这为苏联进入中东腹地打开了大门。从20世纪60年代开始,苏联加紧了对阿拉伯国家的武器输出,使美国对阿以双方的武器禁运政策面临挑战。这促使美国加紧采取措施抵制苏联向中东扩展势力。

(二)以色列对外政策的调整

以色列建国初期,在对外政策上采取美苏等距离的“均衡外交”政策。面对阿拉伯人的挑战,以色列在立国之初将其外交的主要目标定为“和一个或几个大国结成联盟,使它的生存和领土完整得到牢靠的国际保证”。在此方针的指导下,以色列一开始追求的是在东西方之间寻求平衡的政策,以获得稳定的武器来源确保自己的生存和安全,为国内发展创造一个稳定的外部环境,并避免在国际上陷于孤立。但是随着冷战的全面展开、以苏关系的逐渐破裂及国内亲西方势力的不断增强,使得以色列不可能有“均衡外交”的回旋空间,从20世纪50年代起开始倒向西方,并试图加强与美国的关系。美国虽然坚定地支持了以色列建国,并且第一个承认了以色列建国,但美国一开始并不愿把自己绑在以色列的战车上,对于以色列政府不断提出的购买美国武器的请求美国政府都一概予以拒绝。于是以色列开始转向其它西方国家寻求它所需要的战略利益和物资。当1956年4月美国再次回绝以色列方面提出的购买武器装备的申请之后,以色列加大了与法国接触的步伐,并与法国建立了军事合作关系。但是进入20世纪60年代后,随着经济的腾飞,西欧各国对中东地区石油的依赖不断增强,开始重视发展同阿拉伯世界的关系。这一政策上的转变对以色列产生了极大的冲击。1967年第三次中东战争爆发前,法国和西德都已宣布停止向以色列提供武器,法国更是停止交付50架幻影战斗机。失去了欧洲国家的支持,美国就成为以色列寻求军事援助的唯一选择。

(三)美国对其中东战略的调整

20世纪50年代初期,由于冷战形势的发展以及以色列的“均衡外交”政策,美国一方面对以色列与欧洲和苏联的交往心存疑虑,另一方面出于和阿拉伯世界关系的考虑,因此没有形成成熟的对以政策。在以色列决定全面倒向西方以后,美国虽然在许多关键场合给予了以色列强有力的援助和支持,但美以关系仍是不稳定的,特别是1956年苏伊士运河战争爆发后,美国与苏联联手逼迫英法和以色列与埃及签订停火协议,迫使以色列撤出西奈半岛,美以关系因此大受影响。而1955年建立的巴格达条约组织,激起了大多数阿拉伯国家的反对,使美国逐渐取代了英国成为阿拉伯民族主义反对的对象。阿拉伯世界因巴格达条约组织的建立而出现了分裂,美国最初打算把所有阿拉伯国家和以色列作为一个整体来考虑的政策显然不合时宜。

巴格达条约组织与第二次中东战争的影响使中东局势发生了新的变化,这促使美国不得不对中东各国的战略地位做出新的评估。美国已开始意识到“一个强大的以色列,通过牵制大批的埃及军队,可以限制纳赛尔的自由活动”。为排除苏联及纳赛尔主义在中东的影响,第二次中东战争结束后,根据中东形势的变化,美国政府出笼了艾森豪威尔主义,以色列第一次被纳入美国的地区性安全安排。

1957年初,美国总统艾森豪威尔向国会提出一项关于中东政策的“特别咨文”,提出艾森豪威尔主义。1958年国家安全委员会的一份备忘录指出:反对激进的阿拉伯民族主义的合乎逻辑的推论就是支持以色列这个在中东地区惟一强烈亲西方的国家。然而在艾森豪威尔政府时期,美国决策层对以色列援助政策的调整只发生在观念层次上,尚没有落实为具体的政策,但它为肯尼迪政府改变对以色列的军援政策提供了基础。

此外,美国犹太院外集团通过资助候选人竞选、影响媒体报道、接近和影响决策者等方式影响着美国政府的决策过程,对美国对以色列援助政策的调整起到了支持性的作用,从而降低了美国领导人进行政治决策的成本和风险,便利了这些政策的出台。

肯尼迪上台后,在国内外因素的影响下,美国赋予以色列以更大的责任,使其成为调整后的美国中东战略的突出点。美国虽不谋求和以色列结成正式的军事联盟,却把它看作其在中东的坚定和可靠的盟友。因此,扩大对以色列的援助是更好的实施其中东战略、对抗苏联的有效途径。

三、20 世纪 60 年代美国调整对以援助的影响

20 世纪 60 年代美国对以色列的援助不仅反应了以色列在美国中东战略地位的改变,同时也为 70 年代美以特殊关系的进一步发展打下基础,在美以关系发展史上有着不容忽视的作用,对美以双方以及中东地区都产生了深远影响。

首先,美国通过增加对以色列的援助达到了它在中东的预期目标,但同时也激起了部分阿拉伯国家的反对。遏制苏联,实现中东地区和平,保证该地区稳定的石油供应,是美国在中东地区最为主要的战略目标。20 世纪 50 年代美国虽然给予以色列这一新生国家巨大的帮助,而在战略上却并未将其看作重点对象加以考虑。但是随着冷战形势的发展,中东地区战略环境的变化,进入 60 年代美国则将实现这一目标的期望更多地寄托在以色列身上,它对以色列实施援助一方面是要保证这一战略支柱的安全,另一方面也希望通过满足以色列在安全方面的需要,换取它在阿以冲突方面对阿方的让步。美国通过大量的援助,将以色列拉到自己的一边。同时美国通过援助强化以色列,迫使阿拉伯国家不断面对挫折,并越来越承受不起继续冲突的代价,基本实现了它利用以色列打击激进的民族主义,削弱苏联在中东的影响的目的。从这一点意义上来说,美国对以色列的援助达到了它预期的目标。

然而令美国的政策制定者所始料不及的是,美国对以色列的援助与支持激起了阿拉伯国家、尤其是埃及极大的反感,致使他们不惜铤而走险,以一种极端的方式来维护自身的利益,使自身作用在外交谈判中得到重视。70 年代的石油危机便是很好的例子。在 1973 年的第四次中东战争中,以色列在美国的支持下取得了最终的胜利,而美国却遭遇到阿拉伯国家联合起来用石油作武器对美国及其盟国进行斗争的打击,美国对石油的消费有 10% 以上需要从阿拉伯国家进口,这次石油危机使美国“正在走向从第二次世界大战结束以来最严重的能源不足的时期”。尤为可怕的是阿以冲突日益加剧还可能导致美苏在中东发生直接军事碰撞。这对于美国在整个中东的战略利益是极为不利的。因此,美国只能改变其一味偏袒以色列的狭隘政策,缓和同阿拉伯国家的矛盾,谋求阿以和解,实行同阿以双方发展友好关系的“双轨”中东政策,以维系和促进自己在中东的利益。

其次,以色列在依靠美援实现其生存与发展的同时使自身在政治和安全方面对美国形成严重依赖。以色列建国以来,其生存和发展就主要依靠美国的援助。60 年代开始美国对以色列的援助不断升级,无论是援助总额还是攸关安全问题的军事援助都超过了 50 年代的规模。到 70 年代以后美国对以色列的援助更是达到了惊人的地步。大量武器、技术和资金的输入,为犹太人国家的巩固和壮大起到了极为关键的作用。如果没有美国的政治支持和军事援助,以色列几乎难以在中东这样不利的政治环境中生存下来,更不用说成为一个政治、军事强国。以色列依靠巨额的美援,扩大了自己的生存和发展空间,增强了与阿拉伯国家抗衡的力量。

然而,美国的援助虽然使以色列在政治、经济和军事上获得了巨大的发展,但多年来美援也造成了以色列在政治、安全等方面对美国的严重依赖。美国对以色列的援助已经深深地牵制了以色列的内外决策,尤其是以方在事关中东和平问题上的态度和决策,美国甚至不时以援助为手段向以色列施加压力,迫使其做出符合美国利益或意志的行动。援助已经成了美国控制和影响以色列的重要手段,从而严重影响了后者在内外决策时的灵活性和自主性。只有在不触及美国根本利益的前提下,以色列才有可能挑战美国的意愿。

最后,中东地区的和平由于美苏的介入而变得日益艰难。中东地区作为一个连接三个大陆的桥梁,其战略价值又由于它丰富的自然资源而大为增加。在冷战的大背景下,美苏自然不会放弃对这一地区的争夺。20 世纪 60 年代美国对以色列的援助,初期是为了抵制苏联对阿拉伯国家军事援助,维持阿以力量均衡。但是 1967 年的第三次中东战争,美国则完全站在以色列一边,公开支持以色列的行动,使中东地区的力量对比失衡。在六天的战争里,以色列占领了阿拉伯国家 8 万平方公里的土地,是它管辖下领土的 4 倍。埃及、叙利亚和黎巴嫩均处于以色列的军事威胁之下。美国在第三次中东战争中明显偏袒以色列的立场,引起阿拉伯人民的普遍愤慨,很多阿拉伯国家宣布纷纷与美国断绝外交关系。为了报复,他们加强了与苏联的联系。自 1967 年起,苏联对埃及和叙利亚进行了大规模的军事援助,使两国军事力量很快恢复到战前水平,而且因获得新型的战斗机、坦克和导弹而得到加强和发展。同时,苏联又向阿拉伯国家派去大批军事人员。美国为了保持以色列的军事优势,不断向以色列提供新式武器。美国与苏联的介入使中东掀起新一轮的军备竞赛,终于点燃了 1973 年第四次中东战争的战火。

在第四次中东战争中,由于苏联希望掌控调停阿以冲突的主动权,甚至向埃及谎称叙利亚已经停火来诱骗埃及停火,这在一定程度上出卖了阿拉伯人的利益,结果适得其反,第四次中东战争后苏埃关系恶化。此后,苏联在中东处于守势地位。而美国则利用这一机会,在中东占尽了优势,在很大程度上左右着中东局势。美国为了维护其在中东的整体战略利益,虽然继续对以色列进行援助保持以色列的军事优势,同时也着手对温和的阿拉伯国家的拉拢,努力修复同阿

拉伯国家的关系。这种从总的军事战略上考虑,大力支持以色列,保持它在技术上的优势,同时从中东地区和平和安全方面考虑,又对“温和”的阿拉伯国家进行援助以期它们在“和平进程”中发挥作用的“双轨政策”,在一定程度上使美国在阿以矛盾中得以充当“调停者”的角色。但是美国的这种“调停者”的角色也不能解决中东的全部事务,不能给中东每一个国家都带来安全,尤其是在它的“双轨政策”仍侧重于以色列的情况下,更是如此。

美国对以色列的援助贯穿于美以关系的始终,但是由于美以关系的发展并不是一帆风顺的,因此在考察美以战略合作关系形成的过程时不应忽视其阶段性特征。20世纪60年代,美国对以色列的援助政策与前期相比发生了重大转变——以向以色列出售鹰式导弹为标志。虽然这种转变此时还没有完全实现机制化,而更多的只是一种战略态势的调整,但这一时期作为美以战略合作关系正式形成前的过渡期在美以关系发展史上占有重要的地位。自肯尼迪时代起,支持和保护以色列即成为美国历届政府中东政策的一项重要内容。

[参 考 文 献]

- [1] 张士智,赵慧杰.美国中东关系史[M].北京:中国社会科学出版社,1993.
- [2] 季国兴,陈和丰.第二次世界大战后中东战争史[M].北京:中国社会科学出版社,1987.
- [3] [美]M·贝科威茨.美国对外政策的政治背景[M].张和,译.北京:商务印书馆,1979.
- [4] Susan, Hattis Rolf, ed. Political Dictionary of the State of Israel[M]. Jerusalem 1993.
- [5] 李建伟.以色列与美国关系研究[M].北京:时事出版社,2006.
- [6] [英]杰弗里·巴勒克拉夫.国际事务概览(1955—1956)[M].陆英,等译.上海:上海译文出版社,1985.
- [7] [苏]赫鲁晓夫.赫鲁晓夫回忆录[M].张岱云,译.北京:东方出版社,1988.
- [8] U.S. Department of State. Foreign Relations of the United States 1958—1960[G]. Wash. D. C.: U. S. Government Printing Office, 1983.
- [9] 资中筠.战后美国外交史——从杜鲁门到里根:上[M].北京:世界知识出版社,1994.
- [10] 王晓.试论二战后美国对以色列关系的演变[J].历史教学问题,1998(5).

(责任编辑 桂 莉)

Analysis on U. S. Foreign Aid to Israel in 1960s

JIANG Shuling, CHU Hao

(History Department, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Biographies: JIANG Shuling (1978-), female, Doctoral candidate, History Department, Fudan University, majoring in world history; CHU Hao (1981-), male, Doctoral candidate, History Department, Fudan University, majoring in world history.

Abstract: To some extent, the quantity of American aid to Israel is a barometer of U.S.-Israel relations. American aid saved this new country when Israel was founded, which also provided a base for the development of the U.S.-Israel relations. Most American aid was economic, only a little was military before 1960s. The quantity and composition of American aid obviously changed from the beginning of the Kenney Administration, and U.S.-Israel relations entered a new era. The change was an adjustment of America's Israel and Middle East policies, which also affected the international relations in Middle East.

Key words: economic aid; military aid; U.S.-Israel relations