

从博弈基地到角逐石油

——美国对利比亚伊德里斯王朝的援助外交及其影响(1951—1972)

韩志斌 谢宇科

(西北大学 中东研究所,陕西 西安 710069)

摘要:美国对利比亚伊德里斯王朝的援助外交在美国对外援助史上占有重要的地位,展现了美国对利比亚伊德里斯王朝从惠勒斯军事基地上的博弈到保护石油利益的角逐历程,援助重心也历经经济援助向军事援助的转变。遏制苏联、压制埃及、使用军事基地是美国不断增强对利比亚援助的主要原因。通过援助外交,美国占有惠勒斯军事基地,拥有与苏联对抗的战略平台,开发石油也使得美国石油公司获益颇丰。美国援助外交的本质是使伊德里斯王朝服从美国称霸中东的总体战略,压制勃勃兴起的阿拉伯民族主义。结果把冷战因素引入利比亚民族国家构建进程中,使得伊德里斯王朝军队整合与政权合法性建构陷入困局,葬送君主制政权。历史经验表明,超级大国对亚非拉国家的干涉往往使地区冲突不断,安全局势恶化,同时使得被干涉国原有的国内问题更难以解决。

关键词:美国;利比亚;伊德里斯王朝;惠勒斯基地;援助外交

中图分类号:K712.54;K413.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-605X(2022)01-0101-11

援助外交是指主权国家通过对外援助实施外交政策,援助手段与政策目标紧密结合,具有浓厚的现实主义色彩。^①正如汉斯·摩根索所言:具有鲜明政治性的对外援助是国家外交政策的一种,本质上是保护国家利益。^②第二次世界大战之后,美国为了谋求世界霸权,先后推出了“马歇尔计划”和“第四点计划”。“马歇尔计划”主要是援助欧洲,目的是夺取全球战略重点。“第四点计划”则是同苏联和英法争夺广大的第三世界,用美国的新殖民主义代替英法老牌殖民主义。在此背景下,由于中东具有极为重要的战略意义,冷战时期美苏在该地区展开了激烈争夺。对外经济、军事援助成为超级大国在中东普遍采用的政策工具。美国对伊德里斯王朝的援助外交贯穿于君主制整个时期,一直延续到卡扎菲上台之初,成为美国和利比亚关系恶化的重要因素。美国对利比亚伊德里斯王朝的援助外交,客观上把冷战因素引入利比亚民族国家构建进程之中,王朝徘徊在“民族构建”和“国家构建”之间,面临着维护国家安全与推进民族国家构建的两难抉择。

目前国内外相关研究大都认为,利比亚伊德里斯王朝出于经济因素持续地需求美国援助,美国的援助外交则由于冷战目的而获取军事基地,认为美国援助外交与阿拉伯民族主义之间的矛盾致使君

^①张清敏:《援助外交》,《国际论坛》2007年第6期,第17页。

^②Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid", *American Political Science Review*, Jun., 1962, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), pp. 301-309.

主制政权合法性丧失。^① 在利比亚民族国家构建方面,国内外学者聚焦于利比亚君主制时期的政治制度构建失效、社会整合失败、部落因素突出、石油经济冲击等问题,重视利比亚民族国家构建的历时性与内部的结构困境。^② 综合来看,上述研究没能整体呈现美国对利比亚伊德里斯王朝援助外交的政策逻辑和阶段变动。已有相关研究突出强调军事基地因素,忽视了石油促使美国援助外交转型的重要性,漠视伊德里斯王朝的安全需求对于维系美国援助外交的根本性作用,遑论将美国援助外交与现代利比亚民族国家构建的话语体系和研究题域联系起来,对于其遗留问题的关注更是付之阙如。

本文将根据多方档案(FRUS、USDDO等)和一手资料,把美国对利比亚伊德里斯王朝时期的援助外交置于冷战大背景下进行研究,分析美国对利比亚援助政策变化逻辑,探析美国援助外交对伊德里斯王朝民族国家构建的影响,揭示冷战时期美国对第三世界援助外交的真实目的。

一、经济援助为主:谋求惠勒斯基地与美国对利比亚援助外交肇始

惠勒斯(Wheelus)基地原为意大利在殖民利比亚期间修建的马拉哈(Mallaha)机场,美国通过战时军事占领和战后英美交涉将其据为己有。^③ 由于利比亚气候干燥、沙漠广泛、人口密度低,惠勒斯机场是理想的空军训练场域。美国便将惠勒斯改造为军事基地,为美军提供补给和训练。

冷战爆发后,美国以援助外交的方式谋求惠勒斯基地的原因有三:

第一,利比亚战略价值的突显,是美国关注利比亚问题的根本原因。利比亚地处欧亚非三洲边陲地区,把守从欧洲进入地中海的通道,是杜鲁门政府中东战略中极为重要的一环。1947年10月16日到11月上旬,美、英两国在五角大楼举行会谈(The Pentagon talks of 1947),杜鲁门政府开始重视中东地区的战略地位。^④ 会谈期间,美国军方认为美国及其盟友必须控制直布罗陀海峡和苏伊士运河,保证西方可以通过地中海顺畅获取中东资源。^⑤ 1948年8月9日,美国国家安全委员会出台NSC 19/3号文件。文件指出,美国在中东和东地中海地区的战略目标是阻止任何潜在的敌对势力获得立足点,保证美国军队在面临战争威胁时进入军事要地,开发地区石油资源,使用经济援助和军事援助促使当地人民支持美国及其盟友,在此背景下获取意大利前殖民地的黎波里空军基地(惠勒斯基地)的使用权至关重要。^⑥

^①Ronald Bruce St John, *Libya and the United States: Two Centuries of Strife*, University of Pennsylvania Press, 2002; Saskia Van Genugten, *Libya in Western Foreign Policies, 1911 – 2011*, Palgrave Macmillan, 2016; Geoff Simons, *Libya: The Struggle for Survival*, Palgrave Macmillan, 1996; Lisa Anderson, “Libya and American Foreign Policy”, *Middle East Journal*, Vol. 36, No. 4 (Autumn, 1982); Tim Niblock, *The Foreign Policy of Libya*, in edited by Raymond Hinnebach and Anoushiravan Ehteshami, *The Foreign Policies of Middle East States*, Lynne Rienner Publisher, 2002. 国内相关研究:高晋元:《英国与利比亚关系的戏剧性变化》,《西亚非洲》2008年第3期;王林聪:《利比亚与美国外交关系述论》,《中国社会科学院研究生院学报》2004年第6期;贺文萍:《美国与利比亚关系正常化原因分析》,《西亚非洲》2006年第6期。

^②Lisa Anderson, “Religion and State in Libya: The Politics of Identity”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Jan., 1986, Vol. 483; Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830 – 1980*, Princeton University Press, 1986; Jacques Roumani, “From Republic to Jamahiriya: Libya’s Search for Political Community”, *Middle East Journal*, Spring, 1983, Vol. 37, No. 2 (Spring, 1983); Antonio M. Morone, “Idris’ Libya and the Role of Islam: International Confrontation and Social Transformation”, *Oriente Moderno*, 2017, Anno 97, Nr. 1 (2017); Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, Cambridge University Press, 2012; Dirk Vandewalle, *Libya since Independence: Oil and State – Building*, Cornell University Press, 1998. 国内相关研究:李安山:《利比亚的部落因素与卡扎菲的民族政策》,《世界民族》2019年第1期;闫伟、韩志斌:《部落政治与利比亚民族国家重构》,《西亚非洲》2013年第2期;王金岩:《利比亚部落问题的历史考察》,社会科学文献出版社2018年版;等。

^③[美]梅尔文·P. 莱弗勒著、孙建中译:《权力优势:国家安全、杜鲁门政府和冷战》,商务印书馆2019年版,第378页。

^{④⑤}FRUS (Foreign Relations of the United States, 以下简称FRUS), 1947, *The Near East and Africa*, Vol. 5, pp. 513 – 514; p. 522.

^⑥“Disposition of the Former Italian Colonies in Africa”, August 9, 1948, *DNSA*, ProQuest, pp. 1 – 2.

第二,大国博弈下利比亚独立成为美国获取惠勒斯基地的前提。轴心国战败后,意大利前殖民地的处理问题成为新一轮大国博弈的焦点。美、英、法、苏四大国出于各自地缘政治诉求,对如何处置利比亚提出了大国瓜分、集体托管、联合国托管与独立建国四个主要方案。^① 在大国博弈无果的情况下,按照1947年2月盟国与意大利签署的《和平协定》,利比亚处置问题被交于联合国处理。在埃及等阿拉伯国家和利比亚精英的强烈要求下,1949年12月21日联合国大会通过决议要求利比亚不迟于1952年1月1日独立。由此,美国只能通过与日后独立的利比亚政府签订条约来获取惠勒斯基地使用权。

第三,援助工具在美国对第三世界外交战略中地位提高。1949年2月杜鲁门就职演说提出了“第四点计划”,主张向第三世界国家提供大规模的技术援助来遏制苏联影响。“第四点计划”标志着美国开始把第三世界纳入其全球冷战战略之中,是美国向第三世界援助外交的开端。^② 在此背景下,1949年8月4日杜鲁门政府在NSC 19/5号文件中确立了美国应通过经济援助、“第四点计划”等方式影响利比亚,获取惠勒斯基军事基地使用权的原则。^③

然而,美国对利比亚的援助并非一帆风顺,双方在援助方式与援助金额上多次产生争执。首先,在援助方式上,杜鲁门政府在谈判中不愿意把获取基地使用权与提供经济援助直接挂钩,只愿意以间接支出的方式提供援助。^④ 在美国国防部和参谋长联席会议看来,为使用惠勒斯基地向利比亚提供直接的经济援助,如支付过高的租金,会为美国在世界其他地区获取基地树立一个危险的先例。^⑤ 在利比亚的强烈反对下,1951年12月美国不得不同意向利比亚提供为期20年每年100万美元租金的经济援助,以换取与利比亚达成初步协议。^⑥

其次,利比亚对经济援助金额并不满足,要求美国修改协议提高金额。利比亚在援助数额上不断讨价还价的原因有二:一方面是利比亚自然资源匮乏,经济面临着严重的困难,财政赤字不断上升。这使得利比亚独立后需要尽可能多的外部援助来维持国家运转。另一方面,利比亚高层意识到利比亚的地缘价值是这个国家目前最大的资产。伊德里斯王朝必须获得一笔可观的收入来安抚民众,避免被阿拉伯民族主义者指控为出卖国家利益。1951年12月24日,利比亚独立。1952年10月,利比亚政府受到来自议会的压力,要求美国提高援助金额。11月27日,美国驻利比亚领事馆收到了利比亚政府正式反对意见,美国与利比亚重新开始谈判。^⑦ 在经历了近两年的艰辛谈判后,1954年9月9日,美国和利比亚签署租借惠勒斯基地协议^⑧和美国对利比亚经济援助协议。按照新达成的协议,美国向利比亚提供经济援助金额包括:4000万美元基地租金,预计700万美元经济发展援助,2.4万吨粮食援助,以及提供技术援助。^⑨ 10月20日,两份协议获利比亚议会批准生效。

美国与利比亚协议的生效使美国通过经济援助把利比亚纳入其中东整体战略之中。对于美国而言,利比亚为美军提供惠勒斯基地,美国的中东与环地中海军事基地群得以联成一体。为了确保基地的使用,利比亚政权的稳固成为美国关键利益。美国和利比亚基地协议历经重新谈判后开始生效,不仅标志着美国对利比亚援助外交的肇始,也意味着利比亚与美国联盟关系的生成。

①韩志斌:《地缘政治、民族主义与利比亚国家构建》,《历史研究》2014年第4期,第139页。

②谢华:《冷战时期美国对第三世界国家经济外交研究(1947—1969)》,人民出版社2013年版,第169—171页。

③“Disposition of the Former Italian Colonies in Africa”, August 4, 1949, DNSA, pp. 1—5.

④FRUS, 1951, The Near East and Africa, Vol. 5, pp. 1315—1316.

⑤FRUS, 1950, The Near East, South Asia, and Africa, Vol. 5, pp. 1623—1624.

⑥FRUS, 1951, The Near East and Africa, Vol. 5, pp. 1364—1366; “DOS and DOD Agree that there Should be no Formal Connection between Base Rights and U. S. Financial Contributions to Libyan Economy, Department of Defense”, July 11, 1951, U. S. Declassified Documents Online(以下简称 USDDO), Gale Group, CK2349326284, p. 1.

⑦FRUS, 1952—1954, Africa and South Asia, Vol. 11, Part 1, p. 553.

⑧协议的有效日期至1970年12月24日。《国际条约集》,世界知识出版社1960年版,第232—245页。

⑨United States Treaties etc., *United States Treaties and other International Agreements*, Vol. 5 Part 3, U. S. Government Printing Office, 1956, pp. 2435—2436.

二、经济援助与军事援助并重：美苏争雄与援助外交的扩大

朝鲜战争爆发后,美国在全球推进遏制战略。鉴于中东地区的战略重要性,美国开始把中东纳入其全球防御体系之中。为此,艾森豪威尔政府致力于构建遏制苏联的“中东防御组织”。正如汉斯·摩根索指出:“美国在国外有不能用军事手段保证的利益,传统的外交手段只能相对有效地保护这些利益。如果没有外援,美国这些海外利益将根本得不到保护。”^①美国推进构建“中东防御组织”最有效手段是向当事国提供援助,特别是军事援助。美国推行的军事援助加剧了中东地区的紧张局势,促使苏联拉拢阿拉伯国家与美国抗衡。两个超级大国介入,使得中东地区大国博弈变得更为复杂。

与此同时,利比亚政府重视美国力量进入中东带来的机遇。利比亚首相本·哈利姆·穆斯塔法(Bin Halim Mustafa)从任职之日起,就对加强与欧美国家的交往表现出浓厚的兴趣。他说:“利比亚外交政策只有一张牌可打——那就是与英国结盟。”^②但是他随后想利用另一张牌,即与美国建立友好关系。原因在于:美国不仅能为利比亚经济发展提供财政援助,减少英国对利比亚的控制^③,还能为利比亚未来的经济发展提供助力。

1951年初,美国支持英国建立以埃及为核心的中东司令部,试图以此构建“中东防御组织”。^④1953年,中东司令部宣告破产,美国开始取代英国主导“中东防御组织”建立事宜。1953年6月杜勒斯中东访问之旅结束后,美国国家安全委员会两年内出台了NSC 155/1和NSC 5428号文件,明确美国在中东遏制苏联影响的最佳办法,就是以“北层”国家为基础建立“中东防御组织”。^⑤为此,利比亚在美国中东政策中一度边缘化,其价值仅等同于惠勒斯基地本身。

1955年下半年,苏联先后与埃及、叙利亚签订经济、军事援助协议,标志着苏联开始介入中东。1955年9月25日,利比亚与苏联建交。9月27日,埃及宣布与捷克进行武器交易后,利比亚试图从苏联获取更多援助并获得后者的同意。

苏联借助援助外交介入中东迫使美国重新审视利比亚地缘政治价值。艾森豪威尔政府认为,苏联正试图通过援助向利比亚渗透,目的是削弱西方影响并向非洲扩张。^⑥利比亚与苏联接触是功利性的,其目的既是借此获取武器以及更多的经济援助,也是在一定程度上迎合阿拉伯国家舆论,体现了利比亚试图平衡西方与阿拉伯国家之间关系的政策。换言之,美国无法接受利比亚转向接受苏联援助的后果。利比亚如何回应苏联援助请求,取决于美国能否满足利比亚的需求。

为了促使利比亚政府拒绝苏联援助,美国决定提高对利比亚的援助力度。1956年1月,杜勒斯同意美国保证先行向利比亚提供少量武器比如装甲车,再与利比亚讨论军事援助问题。^⑦3月13日,美国国务院通知驻利比亚大使,美国政府决定向利比亚提供一揽子经济、军事援助以满足利比亚需求。^⑧7月1日,美国计划向利比亚提供500万美元的经济援助和大量的小麦。1956年7月1日至

①Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Jun., 1962, Vol. 56, No. 2 (Jun., 1962), p. 301.

②Majid Khadduri, *Modern Libya: A Study in Political Development*, The Johns Hopkins Press, 1963, p. 252.

③Office of Intelligence Research, Intelligence Report No. 5980, APPENDIXES, October 2, 1952, *USDDO*, CK2349396569, p. 5.

④Toru Onozawa, “Formation of American Regional Policy for the Middle East, 1950 – 1952: The Middle East Command Concept and Its Legacy”, *Diplomatic History*, January 2005, Vol. 29, No. 1 (January 2005), pp. 126 – 127.

⑤United States Objectives and Policies with Respect to the Near East, July 14, 1953, *DNSA*, PD00344, pp. 3 – 4; *FRUS*, 1952 – 1954, Vol. 9, p. 527.

⑥*FRUS*, 1955 – 1957, Africa, Vol. 18, pp. 419 – 420; Discussion at the 276th Meeting of the National Security Council held on 2/9/56, February 10, 1956, *USDDO*, CK2349152028, p. 3.

⑦*FRUS*, 1955 – 1957, Africa, Vol. 18, pp. 426 – 427.

⑧Your Memorandum of March 9 Enclosing Views of Ambassador Lodge, March 15, 1956, *USDDO*, CK2349366813, p. 2; *FRUS*, 1955 – 1957, Vol. 18, pp. 442 – 443.

1957年6月30日,美国向利比亚提供700万美元的经济援助。在军事上,美国向利比亚军队提供装备,把军队扩员到1000人。美国的额外援助使得利比亚伊德里斯王朝的亲西方倾向更为明显。1956年4月20日,本·哈利姆向美国驻利比亚大使保证:利比亚会拒绝苏联的援助,并限制苏联在利比亚的活动。^①自此,美国对利比亚的援助从单纯的基地租金与经济援助,发展至提供少量军事援助。

苏伊士运河危机后,英、法势力衰弱和阿拉伯民族主义运动高涨促使美国再次加大对利比亚援助力度。苏伊士运河危机期间,利比亚国内发生了多起骚乱。有关埃及正在利比亚策划政变的流言甚嚣尘上,利比亚国内局势紧张起来。利比亚当局随后从埃及使馆中搜出了176支机关枪和几箱手榴弹。^②1956年11月6日,利比亚宣布驱逐埃及武官。12日,埃及总统纳赛尔致信利比亚国王表示歉意。与埃及的短暂冲突使得利比亚急需建立军队保护其安全。在内外压力下,利比亚政府通告美国驻利比亚大使:苏联愿意增加军事援助,催促美国尽快提供军援。^③苏伊士运河危机后英国决定大幅削减对利比亚的援助和驻军。1957年1月,英国内阁考虑将对利比亚财政援助从每年大约400万英镑削减至100万左右,驻利比亚英军从8000人削减至2000人。^④英国的提议引起利比亚高层的担忧,国王伊德里斯认为英国违背了对利比亚的承诺。^⑤

1957年1月美国为了填补英、法在中东留下的权力真空,出台了“艾森豪威尔主义”政策。其本质是美国试图通过援助增强温和阿拉伯国家力量,对抗纳赛尔的影响。对于迫切需要外部援助的利比亚来说,艾森豪威尔主义来得恰逢其时。3月20日,伊德里斯王朝发表公报宣布接受艾森豪威尔主义,接受美国的军事援助。

艾森豪威尔政府随即研究如何向利比亚提供军事援助。由于利比亚联合王国是一个松散的联邦制国家,各地方政府拥有议会和数量庞大的警察力量,后者承担了各省内部的安保任务。如果利比亚出现动荡,在各省之间互不信任的状态下,相形见绌的利比亚联邦军队根本无法满足镇压内乱的需求。美国在1957年6月29日的NSC 5716/1号文件中,认为利比亚政府和国王急于将利比亚军队的兵力从1835人增加到5000人。尽管在联邦军队组建期间以及在地方警察的职能削减之前,二者职能会存在一些重复,但是如果这支军队忠诚于国家,它可以为利比亚政府提供有效的军事支持,为利比亚的国家安全和统一做出重大贡献,并抵抗外来力量干涉。^⑥于是,美国对利比亚军事援助集中于利比亚军队建设,并非局限于提供武器。^⑦石油发现前的利比亚财政拮据且几乎没有现代国防基础,美国事实上填补了英国撤退后的援助空缺^⑧,为利比亚培养一支训练有素的军队。

与此同时,纳赛尔领导的阿拉伯民族主义运动盛行一时。1958年黎巴嫩危机与伊拉克革命客观上宣告艾森豪威尔主义破产。在NSC 5820/1文件中美国一度认为“激进的民族主义政权在该地区几乎没有对手”,纳赛尔领导的阿拉伯民族主义威胁着利比亚、突尼斯等亲西方政权。^⑨随着纳赛尔与赫鲁晓夫在如何对待埃及和伊拉克国内共产党问题上产生冲突,美国开始尝试改善同纳赛尔的关系,以期削弱苏联对埃及的影响。然而,美国改善与纳赛尔关系的同时,却积极向对埃及有敌意的邻国提供大量援助,事实上继续奉行压制纳赛尔影响、遏制阿拉伯民族主义运动的政策。^⑩利比亚成为

①④FRUS,1955-1957,Africa,Vol.18,pp.452-453;pp.465-466.

②Stephen Blackwell,“Saving the King:Anglo-American Strategy and British Counter-Subversion Operations in Libya,1953-59”,*Middle Eastern Studies*,Vol.39,No.1(Jan.,2003),p.5.

③Intelligence Notes for 11/26/56,November 26,*USDDO*,CK2349033604,p.2.

⑤Saskia Van Genugten,*Libya in Western Foreign Policies*,1911-2011,Palgrave Macmillan Press,2016,pp.68-69.

⑥⑦U.S. Policy Toward Libya,June 29,1957,*DNSA*,PD00522,p.4;p.7.

⑧独立后,英国是利比亚联邦军队最主要的装备来源国与训练提供国。美国向利比亚提供军事援助后,两国在利比亚军队建设上形成了分工,英国负责主要训练并提供轻武器,美国负责部分训练并提供重武器。FRUS,1955-1957,Vol.18,pp.497-499;U.S. Policy toward Libya. National Security Council, March 15, 1960, *USDDO*, CK2349184165, pp. 20-21.

⑨FRUS,1958-1960,Near East Region;Iraq;Iran;Arabian Peninsula,Vol.12,pp.188-189.

⑩FRUS,1964-1968,Vol.18,Arab-Israeli Dispute,1964-1967,p.165.

美国压制纳赛尔影响的重要棋子。

这一时期,美国对利比亚的援助金额增加,援助方式从经济援助向军事援助转变。1958 年至 1960 年间,美国每年提供经济援助高达 1500 万美元。^① 美国还向利比亚提供军事援助,助力后者建设一支军队。美国援助外交的目的也从使用惠勒斯基地,拓展至支持利比亚君主制政权稳定且亲西方。如果说应对苏联援助“攻势”是促使美国提高对利比亚援助的直接原因,那么压制高涨的阿拉伯民族主义运动则是美国不断加大援助利比亚力度的根本原因。

三、军事援助为主:美国对利比亚援助外交的转型

1959 年利比亚发现石油后,美国对伊德里斯王朝援助外交方式随之发生变化。1959 年 4 月,美国埃索石油公司(ESSO)在昔兰尼加的苏尔特盆地开凿出第一口油井。1961 年 9 月,利比亚开始出口原油。利比亚原油含硫量低而且运往欧洲便捷,很快成为欧洲石油重要来源之一。1965 年,利比亚石油收入超过当年美国经济援助总额,成为了“援助毕业生”。美国对利比亚援助外交便转向军事援助为主,试图维持与利比亚的良好关系。

1962 年 4 月,利比亚政府分别要求英、美两国帮助利比亚建设海军、空军。6 月 21 日,利比亚国防部长在美国访问期间,坚持要求肯尼迪政府加强利比亚的军队建设,特别是帮助利比亚建设一支现代化的空军。^② 美国国防部予以支持并做出承诺。^③ 10 月 19 日,利比亚王储在访问美国期间,再次提出军事援助的请求。^④ 美国政府同意向利比亚提供更多的军事援助,肯尼迪政府决定在五年内向利比亚提供总计 1060 万美元的军事援助,把利比亚军队人数从 5000 人提升至 7500 人。^⑤

随着石油收入增加,利比亚逐渐对美国有限的军事援助产生了不满。1964 年,利比亚伊德里斯王朝向美国提出购买 10 架 F-5 超音速战机^⑥,视之为利比亚空军现代化的重要一步。1967 年 5 月,美国政府批准对利比亚出售 F-5 战机并附带飞机维护与飞行员训练相关的援助。^⑦ 自此,美国对利比亚的军事援助从帮助后者初步建立军队,发展至提高利比亚军队质量,即援助利比亚建立现代化的空军。

惠勒斯基地的战略重要性是美国扩大对利比亚军事援助的重要原因。^⑧ 利比亚石油收入激增、国内民族主义情绪上升以及卷入阿拉伯国家间内部斗争,使得美国在 20 世纪 60 年代中期面临失去惠勒斯基地的可能性。在美国看来,帮助利比亚建立现代化空军的军事援助,辅以美利双方共用惠勒斯基地的手段,有助于缓解基地受到的舆论压力,达到事实上继续使用基地的目的。第三次中东战争后,美国扩大对利比亚军事援助,包括继续向利比亚出售战斗机。1967 年 10 月,约翰逊政府告知利比亚,愿意出售 1967 年 5 月商定的 10 架 F-5 战斗机。其中一半计划于 1968 年 7 月交付,其余的在 12 月交付,美国还准备根据现有的援助和销售计划在今后 60 天内恢复运送预定交付的设备。^⑨ 1969 年 6 月,美国向利比亚额外出售 8 架 F-5 以补充战机数量。^⑩ 1969 年九一革命后,这 8 架战机成为了美国对利比亚军事援助的遗留问题。

1969 年 9 月 1 日,以卡扎菲为首的自由军官组织推翻了伊德里斯王朝,宣布建立利比亚阿拉伯共和国。鉴于美国在利比亚拥有巨大的石油利益,尼克松政府在 9 月 29 日承认了利比亚新政权^⑪,

①U. S. Policy toward Libya. National Security Council, March 15, 1960, *USDDO*, CK2349184165, p. 34.

②Background Paper in Preparation for U. S. - British Discussions Concerning the Situation in Libya, January 7 1964, *USDDO*, CK2349633552, pp. 8 - 9; *FRUS*, 1961 - 1963, Vol. 21, Africa, p. 140.

③④⑤*FRUS*, 1961 - 1963, Vol. 21, Africa, p. 141; pp. 145 - 146; pp. 152 - 153.

⑥Wheelus AFB Negotiations and Sale of Eight F-5's to Libya, June 3, 1964, *USDDO*, CK2349367965, pp. 1 - 2.

⑦Charles Schultze Discusses Military Aid for Libya, White House, April 7, 1967, *USDDO*, CK2349055708, p. 1; Walt Rostow Seeks Presidential Approval for Military Aid to Libya, April 8, 1967, *USDDO*, CK2349055709, p. 1.

⑧⑨*FRUS*, 1964 - 1968, Vol. 24, Africa, pp. 77 - 78; p. 142.

⑩*FRUS*, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 9, p. 4.

⑪“United States to Maintain Diplomatic Relations with Libya”, *The Department of State Bulletin*, Vol. 61, 1969 July - Dec, p. 281.

并一度试图与之保持良好关系。然而,当援助失去其政治价值时,美国政府拒绝履行与伊德里斯王朝签订的军事援助合同,利比亚与美国关系陡然恶化。

自利比亚石油发现以来,美国在利比亚石油利益中获利颇丰。早在1962年末,美国石油公司在利比亚投资已超过8亿美元,从事石油生产的企业一半以上为美国所控制。^①到1969年,美国在利比亚的石油投资已超过50亿美元,美国石油公司的利润超过5亿美元。^②1969年11月1日,利比亚革命政府正式要求收回惠勒斯基地,尼克松政府组织专家组就美国政府如何与利比亚打交道进行全面评估。专家组特别强调,石油是美国在利比亚最主要的利益关切。其原因有二:一是美国石油公司在利比亚石油生产中占据主要份额,获取的巨额利润对美国的国际收支平衡产生重要影响;二是西欧依赖利比亚的石油供应,如果利比亚石油断供,后果会很严重。^③美国国家安全委员会建议,设法与利比亚新政权建立“令人满意”的关系,因为“维持国际收支平衡和保护美国石油投资的安全视为我们的首要利益”,“我们寻求保留军事设施,但不以威胁我们的经济回报为代价……从石油质量和地理位置来看,利比亚石油是世界上‘不可替代’的。”^④

综合来看,尼克松政府选择等待利比亚局势尘埃落定,倾向支持新政权以保证政局稳定。九一革命后的初期,利比亚国内不乏对于革命指导委员会的批评之声,出现了多起反对革命政府的政变企图。美国国家安全研究备忘录认为,很难预测利比亚未来政治走向,最糟情况是利比亚会陷入无止境的军事政变之中。^⑤混乱的利比亚政局不利于美国石油利益。因此,美国拒绝直接支持利比亚国内派系斗争,美国情报机构多次向利比亚革命指导委员会提供情报,帮助他们挫败新的政变企图。^⑥

然而,美国援助外交的遗留问题逐渐成为双方冲突的起点。美国向利比亚援助F-5战机的目标是借此支持君主制政权并继续使用惠勒斯基地。利比亚政权更迭后援助合同依然有效。^⑦1970年6月11日,美国撤出惠勒斯基地。尼克松政府认为继续交付剩余的F-5战机会加剧地区军备竞赛,成为以色列索要更多武器的理由,因此决定把交付F-5战机时间推迟至1971年。^⑧

1971年12月,美国国务卿罗杰斯决定无限期推迟向利比亚交付F-5战机。^⑨其原因除了F-5战机交付问题具有严重的政治敏感性外,罗杰斯还认为推迟交付不会引起利比亚的严重反应。^⑩此后,美国政府多次拒绝向利比亚交付F-5战机。^⑪事实上,利比亚革命后一直想要保留F-5战机中队,原因是许多利比亚飞行员在美国的援助下接受过F-5战机配套训练。^⑫

1972年6月9日,利比亚总理兼革命指导委员会成员贾卢德(Abdel Salem Jallud)召见两家美国

①Background Paper on Libya in Preparation for Visit of Crown Prince 10/16/62, October 7, 1962, USDDO, CK2349166529, p. 5; Background Paper for the U. S. Visit of the Libyan Crown Prince 10/16 - 10/24/62, October 11, 1962, USDDO, CK2349166546, pp. 3 - 4.

②④FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 44, p. 1; p. 5.

③FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 45, pp. 3 - 4.

⑤Trends in U. S. Options in North Africa - Response to NSSM 87, March 21, 1970, DNSA, PR00552, p. 8.

⑥FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 48, Footnote; Geoff Simons, *Libya: The Struggle for Survival*, Palgrave Macmillan, 1996, p. 322; Lisa Anderson, "Libya and American Foreign Policy", *Middle East Journal*, Vol. 36, No. 4 (Autumn, 1982), p. 530.

⑦Trends in U. S. Options in North Africa - Response to NSSM 87, March 21, 1970, DNSA, PR00552, p. 21.

⑧Trends in U. S. Options in North Africa - Response to NSSM 87, March 21, 1970, DNSA, PR00552, p. 22; FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 56, pp. 1 - 2; Report F - 5 Aircraft for Libya, February 18, 1970, DNSA, KA02211, p. 2.

⑨FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 72, pp. 1 - 2; Document No. 75, pp. 1 - 2; Document No. 81, pp. 1 - 2.

⑩FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 5, Part 2, Documents on North Africa, 1969 - 1972, Document No. 84, p. 1.

⑪⑫FRUS, 1969 - 1976, Volume E - 9, Part 1, Documents on North Africa, 1973 - 1976, p. 57; p. 154.

石油公司的高管,要他们敦促美国政府兑现对利比亚武器供应,否则将美国石油公司国有化。^①7月10日,利比亚高级官员兼革命指导委员会成员胡尼(Abdul Munim al-Tah al-Huni)告诉美国大使帕尔默:结合美国的中东政策以及对利比亚的武器供应政策来看,他认为美国与利比亚之间难以合作。^②10月17日,利比亚外长基希亚(Kikhia)在访美期间与罗杰斯一次会谈中指出,两国之间最主要的问题就是美国未能按照合同交付F-5战机。^③F-5战机交付问题之所以重要,是因为美国援助战斗机F-5交付与否,代表着美国对利比亚革命政府的态度是否友善。在阿以冲突国际背景下,援助是美国对中东域内国家态度的直接表现之一。美国无限推迟向利比亚交付F-5战机形同制裁利比亚,促使后者采取更为激烈的措施反击美国的援助歧视政策。1973年9月1日,利比亚将美国石油公司全部国有化,美国与利比亚的关系急剧恶化。

总之,利比亚发现石油引发了美国对伊德里斯王朝援助外交的转型,军事援助成为主要方式。美国军事援助的主要目的在于确保获取石油利益,继续使用惠勒斯基地。伊德里斯王朝被颠覆:一方面标志着美国对伊德里斯王朝援助外交的结束,另一方面也使F-5战机交付问题成为美国对伊德里斯王朝援助外交的遗留问题。美国在援助遗留问题上采取的歧视措施直接引起美国——利比亚双边关系恶化,其后果是间接损害了美国追求的石油利益,并在某种程度上成为美国与利比亚矛盾爆发的结构性因素。

四、疏离军队和阿拉伯民族主义崛起:美国对利比亚援助外交的影响

军队是现代民族国家构建不可或缺的部分,但是伊德里斯王朝最终被美国参与建设的军队发动军事政变推翻,其根源可以溯源至美国援助外交引发的利比亚军队整合难题。伊德里斯王朝民族国家构建特点形塑了利比亚独特的警察——军队实力错位的现象,即警察部队强、正规军队弱,前者肩负各省内国家安全任务并得到重视,后者作用有限得不到国王应有的支持。换言之,依靠部落利益共同体统治的伊德里斯王朝,其民族国家构建成效有限的标志之一就是军队逐渐成为政权的异己力量。

君主制政权依靠警察部队,疏远军队并最终失去军队的支持。伊德里斯王朝的警察部队是部落政治的逻辑延伸,以昔兰尼加防卫军(Cyrenaican Defense Force)最为典型。昔兰尼加防卫军的组建可追溯至反抗意大利统治的塞努西抵抗力量。1949年8月,昔兰尼加防卫军作为当地安保力量正式成立。^④昔兰尼加防卫军的成员主要来自当地部落,效忠于以国王为核心的部落网络,忠诚边界不超过昔兰尼加省。因此这支警察部队实质上是王室的军队,得到国王的高度信任。1963年4月,利比亚政治结构由联邦制转换为集权制后,伊德里斯王朝成立新的安全机构,确保君主制政权的安全。然而,这个全国性的安全机构,实际上是昔兰尼加防卫军的扩充,原因是二者不仅在组成成员上高度重叠,而且都直接向国王负责。^⑤

利比亚军队始建于1952年^⑥,但其发展受到较大的限制。一方面,利比亚警察部队力量持续增长,装备精良且数量始终多于军队。1959年,利比亚军队人数4500人左右,而警察部队总数大约8400人。^⑦直至1969年政权更迭时,王室警察部队在数量上仍然是军队的一倍以上。^⑧另一方面,

①②FRUS,1969-1976,Volume E-5,Part 2,Documents on North Africa,1969-1972,Document No.90,p.2.

③FRUS,1969-1976,Volume E-5,Part 2,Documents on North Africa,1969-1972,Document No.93,pp.1-2.

④Ronald Bruce St John,*Historical Dictionary of Libya (Fourth Edition)*,Scarecrow Press,Inc.,2006,pp.54-55.

⑤Dirk Vandewalle,*A History of Modern Libya*,Cambridge University Press,2012,p.66.

⑥F.S.,Libya:Seven Years of Independence,*The World Today*,Feb.,1959,Vol.15,No.2(Feb.,1959),p.64.

⑦U.S.Policy Toward Libya.National Security Council,March 15,1960,USDDO,CK2349184165,pp.5-6.

⑧FRUS,1969-1976,Volume E-5,Part 2,Documents on North Africa,1969-1972,Document No.39,pp.4-5;Lisa Anderson,*The State and Social Transformation in Tunisia and Libya,1830-1980*,p.259.

利比亚国王伊德里斯不熟悉军队在国家中的角色,也不信任军队的忠诚,对军队态度“明显冷漠”。^①伊德里斯王朝对于军队和警察的区别对待,引起了军队的不满。^②

第三次中东战争后,军队与伊德里斯王朝的矛盾进一步激化。其直接原因是战争期间利比亚空军部分军官在惠勒斯基地内向埃及传递美军动向,引发了国王的恐慌,君主制政权对军队进行清洗。^③这一行为进一步激发军队的反抗情绪,最终成为推翻君主制最积极的力量。在美国援助外交设想中,军队是促进利比亚内部团结的积极力量。美国援助外交的目标与结果之间出现根本性背离。美国援助外交实质上是在利比亚现代军队与国家政治制度缺乏契合度的情况下输入大量军事援助,在君主制政权中引入无法被整合的利益集团,加剧伊德里斯王朝民族国家构建面临的困难,成为促使军队发动政变的重要因素。

政治共同体认同构建是现代中东民族国家构建的基本动力,也是政权合法性的思想支柱。独立后的利比亚存在两种构建政治合法性的文化资源:即昔兰尼加的赛努西宗教民族主义和的黎波里塔尼亚的阿拉伯民族主义。前者是塞努西传统的政治合法性来源。然而,塞努西宗教民族主义并没能民族国家构建过程中变革自身,难以为利比亚民族构建提供思想支持。政治共同体认同的缺失成为利比亚伊德里斯王朝民族国家构建最为显著的特征之一。^④事实上,正是盛行的阿拉伯民族主义思潮填补了伊德里斯王朝认同构建的空缺,在利比亚激起剧烈而持久的认同竞争。政治共同体内的认同危机致使伊德里斯王朝的政权合法性建立在危如累卵的基础上,利比亚外交政策的变化因此会对其政权合法性产生溢出影响。

石油发现前,利比亚百废待兴的基本国情塑造着利比亚一贯坚持的对外政策,即平衡西方利益存在与阿拉伯民族主义挑战。^⑤利比亚政府的平衡态度主要体现在其外交表态上:宣布在阿以冲突之间保持中立^⑥,在联合国第二次海洋法大会上反对美国议案支持阿拉伯国家议案^⑦,多次在联合国大会发言中表达中立立场。^⑧随着阿以冲突加剧,阿拉伯民族主义者抨击利比亚是最“保守”的阿拉伯国家。

第二次中东战争后,随着阿拉伯国家间对抗日趋激烈,利比亚境内的英美基地成为阿拉伯民族主义者抨击的目标。1964年3月9日,利比亚政府要求英、美政府与其就军事基地的处置进行重新谈判。

限制西方军事基地活动乃至逐步将西方国家扫地出门,是利比亚伊德里斯王朝缓解国内日益高涨的阿拉伯民族主义,削弱西方军事存在的战略机遇。但伊德里斯国王反而改变利比亚传统的外交政策,即从平衡的外交战略转到依赖西方,以对抗“激进”阿拉伯国家的威胁。原因是伊德里斯惧怕利比亚成为下一个“激进”阿拉伯国家进攻的目标,安全焦虑使其向美国寻求安全保证。^⑨约翰逊政

^①Background Paper in Preparation for U. S. – British Discussions Concerning the Situation in Libya, January 7, 1964, USDDO, CK2349633552, pp. 12 – 14.

^②Lisa Anderson, *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830 – 1980*, p. 259.

^③FRUS, 1964 – 1968, Vol. 24, Africa, pp. 131 – 132; FRUS, 1964 – 1968, Vol. 24, Africa, pp. 139 – 140.

^④Antonio M. Morone, “Idris’ Libya and the Role of Islam: International Confrontation and Social Transformation”, *Oriente Moderno*, 2017, Anno 97, No. 1 (2017), pp. 111 – 115.

^⑤Saskia Van Genugten, *Libya in Western Foreign Policies, 1911 – 2011*, p. 66.

^⑥FRUS, 1955 – 1957, Vol. 18, pp. 422 – 423.

^⑦Ronald Bruce St John, *Libya and the United States: Two Centuries of Strife*, University of Pennsylvania Press, p. 75; Eisenhower Seeks Support of Libya at the Law of the Sea Conference. Department of State, 25 Apr. 1960, USDDO, CK2349457632; Second United Nations Conference on the Law of the Sea, April 26, pp. 27 – 32. available at: https://legal.un.org/diplomaticconferences/1960_los/docs/english/vol_1/a_conf19_sr13.pdf.

^⑧Background Paper on Libya in Preparation for Visit of Crown Prince 10/16/62, October 7, 1962, USDDO, CK2349166529, pp. 5 – 6.

^⑨FRUS, 1964 – 1968, Vol. 24, Africa, p. 110; FRUS, 1964 – 1968, Vol. 24, Africa, pp. 140 – 141.

府给予积极回应。1965 年 9 月 1 日,美国总统林登·约翰逊向伊德里斯致信,保证“美国不能对袭击利比亚的侵略行为漠不关心”。^① 利比亚在战略安全上更加依靠美国的保护,成为美国对抗“激进”阿拉伯国家的堡垒。^②

如果说美国援助利比亚空军现代化是出于美国自身政治利益,旨在继续使用惠勒斯基地,那么对于伊德里斯王朝而言,美国军援与基地构成美国践行其非正式安全承诺的标志。与军事基地挂钩的军事援助,是美国传递其对伊德里斯王朝安全承诺的外交手段,也是美国安抚利比亚不可或缺的安全资源。

君主制时期利比亚脆弱的政治认同使得伊德里斯王朝的合法性面临不断的挑战。在当时急剧变动的经济与社会条件下,伊德里斯王朝如要保持自身政权的长期稳定存在,关键在于国王能否把握国际政治和国际关系变化趋势与脉搏,对传统君主政治进行及时的自我革新。然而伊德里斯王朝面对激荡澎湃的阿拉伯民族主义和现代化激流,并没有调整对美国的惠勒斯基地租借战略,而是坚决接受美国的援助外交,伊德里斯王朝的亲西方政策与阿拉伯民族主义主导伊斯兰世界的意识形态背道而驰。正如一位观察家所言:“当阿拉伯民族主义成为忠诚和认同的流行范式时,代表传统激情的赛努西运动力量就开始衰败化。”^③ 王国难以在东西方之间找到最佳契合点,亲西方的赛努西在民众中威信扫地,这一切为将来的革命民族主义埋下伏笔。

结 语

对于美国来说,无论是利用位于利比亚境内的惠勒斯军事基地,还是支持一个温和阿拉伯国家政权,美国对利比亚伊德里斯王朝援助外交的本质是直接干涉利比亚外交政策,使利比亚服从美国的总体中东政策。

从结果上看,美国的援助外交对伊德里斯王朝起到双重作用:一方面,利比亚伊德里斯王朝通过接受财政、物资、技术等方面的援助,一定程度上缓解财政紧张局面,为新生政权生存奠定了基础。在利比亚未发现石油以前,美国对利比亚的经济援助维持了这个国家与政权的生存,加强了基础设施建设,改善了发展环境,提高了自我发展的能力。另一方面,美国的援助存在限制了利比亚对外交往的轨迹,使赛努西君主与阿拉伯民族主义浪潮愈发对立,打破利比亚的政治平衡进而葬送君主政权。军事援助则在伊德里斯王朝内引入难以被政权整合的军队力量,使得君主制政权疏离军队,间接导致伊德里斯王朝被军事政变推翻。

二战后,广大亚非拉新独立的第三世界国家往往面临着在复杂多变的国际形势中进行民族国家构建的艰巨任务。在中东地区,美、苏对抗往往并不直接产生问题,但使原有问题更为复杂。^④ 大国频繁干预促成中东变幻莫测的外部环境,加剧域内国家民族国家构建的困难。正如英国学者理查德·克罗卡特指出:“美国奉行的政策往往造成第三世界国家内部政治走向两极分化,加大了走第三条道路的难度。”^⑤ 美国对利比亚伊德里斯王朝的援助外交既没有实现其维持中东稳定、排除苏联影响的目标,也没有充分保障美国石油利益,结果却是葬送伊德里斯王朝。美国对利比亚伊德里斯王朝援助外交的历史经验表明,全球冷战与第三世界国家的民族国家构建相互交织,超级大国对亚非拉国家的干涉往往使地区冲突不断、安全局势恶化,也使得被干涉国原有的国内问题更难以解决。

[本文为国家社科基金重大项目“中东部落社会通史研究”(15ZDB062)的阶段性成果。]

①FRUS, 1964 - 1968, Vol. 24, Africa, pp. 110 - 111.

②FRUS, 1969 - 1976, Vol. 24, Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969 - 1972; Jordan, September 1970, p. 14.

③John Wright, *Libya: A Modern History*, Johns Hopkins University Press, 1981, p. 28.

④Lorenz Lüthi, *Cold Wars: Asia, the Middle East, Europe*, Cambridge University Press, 2020, pp. 66 - 67; pp. 210 - 211.

⑤[英]理查德·克罗卡特著,王振西、钱俊德译:《五十年战争:世界政治中的美国与苏联》,社会科学文献出版社 2015 年版,第 221—222 页。

作者简介:韩志斌(1975—),男,内蒙古太仆寺旗人,西北大学中东研究所教授、博士生导师,历史学博士;谢宇科(1998—),男,广西南宁人,西北大学中东研究所研究生。

责任编辑:汪谦干

Competition from Base to Oil

—American Aid Diplomacy to the Idris Dynasty in Libya and its Influence (1951 – 1972)

HAN Zhibin XIE Yuke

(Institute of Middle East Studies, Northwest University, Xi'an 710069, China)

Abstract: the U. S. aid diplomacy to the Idris Dynasty of Libya occupies an important position in the history of U. S. foreign aid, showing the evolution of the United States to the Idris Dynasty of Libya from the competition on the Wheelus military base to the protection for oil interests, and the focus of aid diplomacy has also undergone the transformation from economic assistance to military assistance. Containing the Soviet Union, suppressing Egypt and using military bases are the main reasons why the United States continues to increase its assistance to Libya. Through aid diplomacy, the United States occupies Wheelus military base and has a strategic platform to confront the Soviet Union. The development of oil industries also benefits American oil companies. The essence of American aid diplomacy is to make the Idris Dynasty obey the overall strategy of the United States to dominate the Middle East and suppress the booming Arab nationalism. As a result, the cold war factor was introduced into the process of building the Libyan nation – state, which made the army integration and regime legitimacy construction of the Idris Dynasty fall into a dilemma and buried the monarchical regime. Historical experience shows that the intervention of superpowers in Asian, African and Latin American countries often leads to continuous regional conflicts and deterioration of the security situation. At the same time, it makes the original domestic problems of the intervened countries more difficult to solve.

Key words: United States; Libya; Idris Dynasty; Wheelus base; aid diplomacy

(上接第 100 页)

Participation and Contribution: Safavid Iran and the Early World Trade System

GAO Juan¹ WANG Zezhuang²

(1. School of Marxism, Shanxi Normal University, Linfen 041004, China;

2. Center of Western Asian and Northern African Studies, Anhui University, Hefei 230039, China)

Abstract: The period of 16th and 17th century witnessed the beginning of the rise of the world maritime trade, the initial formation of the early world trade system and economic globalization inaugurated by the Western commercial powers. Facing the booming but unfledged world market, Safavid Iran was making its efforts to participate and expand in it on the basis of its traditional caravan trade networks. These efforts included its seizure of the market opportunity, promotion the domestic infrastructure (caravanserai system and port – building), cultivation of the advantageous industries (raw silk, raw material processing and silk – weaving textile, etc.), and active participation in the early world trade system with highly specialized international marketing strategy. Safavid Iran, thus, became the key hub and node connecting and integrating East Asia, Southeast Asia, Western Europe, the Mediterranean and the trade circle surrounding the Indian Ocean, promoted the flow of goods and silver currency between the East and the West, and made a unique contribution to the formation of the early world trade system.

Key words: Iran; Safavid Dynasty; world market; early world trade system