

美国对犹太复国主义运动的政策演变

——从罗斯福的“双轨”政策到杜鲁门的“一边倒”政策

罗永忠*

犹太复国主义运动的活动中心转至美国后,美国政府对这一运动经历了一个从罗斯福政府的“双轨”政策到杜鲁门政府“一边倒”政策的演变过程。之所以出现这一转变,主要是由于国内政治、国际环境以及两位总统的个人因素所致。从国内政治看,杜鲁门面临的支持犹太复国主义运动的压力更大;从国际环境来看,杜鲁门时期,阿犹冲突更激烈,美国调节的回旋余地更小;从个人因素看,杜鲁门更加同情犹太人。总之,通过考察两任政府对犹太复国主义运动的政策转变,可以看出美国的外交政策是多种因素互动的结果,其最终目的是为了实实现美国利益最大化。

一、犹太复国主义运动的缘起

犹太人很早就生活在巴勒斯坦地区。由于历史的原因,犹太人历遭劫难,流散世界各地,但其顽强的民族特性,使其无论流散到世界何处,都保持了较强的独立性,较少为流散地的其他民族所同化。

近代以来,久历流散之苦的犹太人中间萌生了一股复兴犹太民族、建立犹太国家的思潮。这一思潮最早可以追溯到17世纪,但那时发展缓慢。到19世纪末,犹太复国主义运动有了很大发展,逐渐由思潮发展为政治运动,其标志性事件是1897年巴塞尔会议的召开。1897年8月,来自世界各地的犹太复国主义者在瑞士的巴塞尔召开首届犹太复国主义者代表大会,大会通过了相关纲领,其目标是在巴勒斯坦建立一个犹太人国家。巴塞尔会议是犹太复国主义运动史上

* 罗永忠,中国人民大学历史学院博士研究生,石家庄学院讲师,研究方向为冷战史、国际关系史。



里程碑式的事件。19 世纪末犹太复国主义运动的发展既是自 17 世纪以来犹太人复国思潮延续的结果,同时也受到了近代欧洲民族主义发展的鼓舞,此外,这一时期的排犹反犹^①活动所起到的刺激作用也不容忽视。

巴塞尔会议后,犹太复国主义运动迅速发展,但是在当时形势下,犹太复国主义运动的领袖们认识到自身力量的薄弱,要想实现复国梦想仍需借助大国帮助。巴塞尔会议至一战爆发这段时间是帝国主义分化组合时期,犹太复国主义运动的领导层内部因寻求不同大国援助而演变成不同派别,主要有“亲英派”和“亲德派”。“亲德派”寻求德皇支持的努力屡屡受挫,而以魏茨曼为首的“亲英派”则取得了很大进展,在犹太复国主义运动中逐渐占了上风。一战之前,巴勒斯坦隶属于奥斯曼土耳其帝国。魏茨曼坚信英国一战必胜,唯有支持英国,才能从奥斯曼帝国中获得巴勒斯坦。一战恰好给“亲英派”提供了机会:从英国方面来讲,一方面犹太人的的人力物力将有效补充英国的战争资源,另一方面中东处于亚、非、欧三大洲结合部,是世界交通枢纽,战略地位重要,英国想填补奥斯曼土耳其帝国崩溃后在中东出现的权力真空,进而将埃及和印度两大殖民地有效连接起来。为此,英国外交大臣贝尔福在 1917 年 11 月发表了《贝尔福宣言》,宣称:“英王陛下政府赞成在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族之家,并将尽最大努力促使这个目标的实现,但必须有这样的明确理解:不能做任何事情来损害巴勒斯坦现有的非犹太人社团的公民利益和宗教权利,或损害犹太人在任何其他国家所享有的权利和政治地位。”^②《贝尔福宣言》标志着犹太复国主义者寻求大国帮助的诉求得到了回应,是犹太复国主义运动所取得的重大外交胜利。

一战后,巴勒斯坦被国联委任给英国统治。两次世界大战期间,更多的犹太人返回巴勒斯坦,犹太人从一战后的 5.5 万人增加到 1939 年的 45 万人。^③ 在犹太人迁居巴勒斯坦的同时,阿拉伯民族主义也开始在中东兴起。犹太复国主义和阿拉伯民族主义在中东的同时勃兴,势必发生碰撞。鉴于阿拉伯人在中东的数量、中东的石油资源和战略地位,英国开始调整中东政策,由“扶犹抑阿”转向为“扶阿抑犹”,并出台一系列措施限制犹太人流入巴勒斯坦,1939 年英国出台了《关于巴勒斯坦问题的白皮书》,白皮书规定:“未来五年内可允许 7.5 万犹太人进入巴勒斯坦……五年之后禁止犹太移民进入,除非阿拉伯人愿意让他们进入;在过渡时期,英国驻巴勒斯坦高级专员有权限制或者禁止土地的转让,阿拉

① 19 世纪末的排犹运动主要有:1894 年法国的德雷福斯事件和沙俄 1881 年对犹太人集体迫害事件。

② 国际关系研究所编:《巴勒斯坦问题参考资料》,世界知识出版社 1960 年版,第 5 页。

③ 参见[以色列]阿巴·埃班:《犹太史》,阎瑞松译,中国社会科学出版社 1985 年版,第 347 页。

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

伯人出售给犹太人的土地将限制在某些特定区域。”^①这实际意味着犹太复国主义运动在英国的严重受挫。在此形势下,犹太复国主义运动的领袖们逐渐将求助对象从英国转向美国,此后美国逐渐取代英国成为犹太复国主义运动的活动中心。

二、罗斯福政府对犹太复国主义运动的“双轨”政策

美国很早就支持犹太复国主义运动。1897年巴塞尔会议引起了美国犹太人的广泛关注,也促发了犹太复国主义运动在美国的发展,美国任何一个城镇,不论多小,基本上都有一个犹太复国团体。^②《贝尔福宣言》发表之前,英国征询威尔逊总统的意见,威尔逊表示赞同。在巴黎和会上,美国建议国联将巴勒斯坦委任给英国统治,“邀请犹太人回到巴勒斯坦那里定居”,“巴勒斯坦应成为一个犹太国”。^③但是20世纪20~30年代,美国国内一度出现了强烈的反犹主义,美国对于犹太移民实行严格的限制;同样,已经适应美国文化的犹太人对犹太复国主义运动缺乏热情,他们认为不可能既忠于美国,又忠于一个新国家。总体而言,二战之前犹太复国主义运动在美国发展较为缓慢。

1939年英国颁布白皮书之后,犹太复国主义运动在美国才有了较快发展。1942年5月,美国犹太复国主义运动特别大会在纽约的比尔特摩饭店召开,大会是在英国“扶阿抑犹”和纳粹德国大规模屠杀犹太人的背景下召开的,针对新形势下应采取的政策,大会分成了两派:以魏茨曼为首的“温和派”主张与英国合作,并在美国帮助下废除白皮书;以古里安为首的“激进派”主张摆脱英国,完全依赖美国。经过激烈斗争,“激进派”的主张被大多数人所接受,会议最后通过了《比尔特摩纲领》,其主要内容有:重申对白皮书的反对立场;向纳粹占领区的犹太人提供帮助^④;犹太复国主义运动的最终目的是在巴勒斯坦建立一个犹太国家^⑤。比尔特摩会议标志着犹太复国主义运动的领导权由温和的“亲英派”转向为激进的“亲美派”。在比尔特摩会议的鼓舞下,美国的犹太复国主义运动进入到一个新阶段。犹太复国主义运动的新发展使得之前并未过多关注这一问题的罗斯福总统开始调整其巴勒斯坦政策,自此至罗斯福逝世,美国政府主要奉行在

① 张倩红:《以色列史》,人民出版社2014年版,第169页。

② 参见杨阳:《以色列与美国犹太人关系研究》,中西书局2016年版,第54页。

③ 万光:《40年代和50年代美国中东政策回顾》,《西亚非洲》1993年第2期。

④ 参见张倩红:《以色列史》,人民出版社2014年版,第191~192页。

⑤ 参见[英]乔治·柯克:《战时中东:1939~1946》,上海外国语学院英语系翻译组译,上海译文出版社1980年版,第340页。



阿、犹之间左右摇摆并同时和二者发展关系的“双轨”政策。

比尔特摩会议后,罗斯福开始有限度地支持犹太复国主义运动,主要是由以下因素导致的:首先,犹太复国主义者在美国发动了广泛的宣传攻势和公关行为,他们纷纷利用宣传机器、群众会议以及递交请愿书等方式向人们宣传犹太复国主义运动,游说美国政府、国会、两党及各界名流要人支持犹太复国主义运动,这些活动取得了明显的效果,美国 119 个城市举行了亲犹太复国主义运动的游行集会,诸多议员上书罗斯福总统,要求美国支持这一运动。^① 其次,美国犹太人发起了一场为犹太复国主义运动捐献资金的活动,美国国内有 400 万犹太人,并且很多是企业家和大财团,这些犹太人有较高的政治和经济地位,对美国的政治和经济事务有很大的话语权,美国犹太人的活动给美国政府施加了很大的压力。此外,犹太人在二战中的贡献也是罗斯福政府不容忽视的因素。二战期间约有 55 万犹太人在美国武装部队中服役,涌现出多名犹太将军和几位犹太海军上将,约有 8000 名犹太裔美国人在二战中丧生^②,犹太人对美国的获胜做出了重大贡献。

《贝尔福宣言》发表后,流散世界各地的犹太人加速向巴勒斯坦聚集,一战结束时犹太人占巴勒斯坦人口的 7%,到二战爆发时已经上升为 29%,并且犹太人占有的可耕地已占到 1/7。^③ 二战爆发以后,纳粹德国的排犹政策更是加剧了这一趋势,犹太移民激化了犹太人和阿拉伯人之间的矛盾,而罗斯福政府支持犹太复国主义运动的政策无疑是火上浇油。

罗斯福政府的政策引起了阿拉伯人的担忧,他们担心美国在阿犹冲突中完全倒向犹太人。美国驻埃及大使柯尔克在致国务卿的备忘录中指出:“巴勒斯坦的犹太人并不满足于建立犹太人家,而是要建立犹太人国家。他们之所以咄咄逼人,是因为他们坚信英美的支持。”^④ 1943 年 1 月,埃及王储默罕默德·阿里表示,他和阿拉伯世界的领导人最近一直对美国的言论感到不安,这些言论强调巴勒斯坦问题的犹太方面,阿里补充说,无意否认或忽视犹太人的权利或愿望,但他希望同样考虑到阿拉伯方面。^⑤ 阿拉伯世界的领袖沙特国王伊本·沙特代表了整个阿拉伯世界的观点,伊本·沙特认为犹太复国主义运动利用二战的机

① 参见潘光、余建华、王健:《犹太民族复兴之路》,上海社会科学院出版社 1998 年版,第 143 页。

② 参见[美]雅各·瑞德·马库斯:《美国犹太人,1585~1990 年:一部历史》,杨波等译,上海人民出版社 2004 年版,第 242 页。

③ King Abdul Aziz Ibn Saud to President Roosevelt, *Foreign Relations of the United States*(以下简称 *FRUS*), 1943, Vol. IV, Document 812.

④ The Minister in Egypt (Kirk) to the Secretary of State, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 799.

⑤ The Minister in Egypt (Kirk) to the Secretary of State, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 798.

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

会,误导美国和世界舆论,并对美国政府施加压力,要将几千年来生活在巴勒斯坦的阿拉伯人驱散,这违背了《大西洋宪章》精神。伊本·沙特还抱怨美国民众和政府并不是真正了解阿拉伯人的真相,他强调:“阿拉伯人并不打算也不要求摧毁犹太人,但是我们阿拉伯人不能因为犹太人而被消灭。世界不应该太小,不能接受它们。实际上,如果每个盟国都承担巴勒斯坦所承受的十分之一的話,那就可以解决犹太人及其土地问题了。”^①伊本·沙特的要求获得保证,并警告说:“如果犹太人的要求得到满足,巴勒斯坦将如同过去一样永远成为麻烦和困难的温床。”^②

同时,美国国内对犹太复国主义运动也存在不同的看法。犹太复国主义运动的反对者认为,从道义上讲,将巴勒斯坦移交给少数的犹太人将违背“美国精神”和《大西洋宪章》。国务院和军方则从现实利益考量,反对罗斯福完全支持犹太复国主义运动。国务卿赫尔认为中东是阿拉伯为主体的地区,如果美国完全支持犹太人,会将自己置于阿拉伯世界的孤立之中。国务院认为应加强美国和阿拉伯的关系,1943年3月30日国务卿赫尔在致罗斯福的报告中指出:“在目前的情况下,有必要将美国驻沙特的临时代办升级为公使……世界上最大的石油储量之一位于沙特阿拉伯,鉴于美国石油资源的迅速衰落,战争和海军部门有兴趣在沙特阿拉伯获得军事和海军的储备,为此有必要和沙特国王伊本·沙特进行谈判。”^③美国在中东有重大的石油利益,为了保证美国在中东的石油利益,美国有必要保持和与中东阿拉伯人的友好关系。1943年6月8日,参谋长联席会议认为,美国面临本土生产的原油供应不足,无法满足美国军队的需求和基本的民用需求。为了保障国家安全,美国应立即采取措施,确保继续控制充足的石油储量以满足美国的需求。因此,参谋长联席会议建议美国政府立即在沙特阿拉伯的石油特许权上收购一个控股权,以保证美国的石油供应。^④1943年6月17日,国务院、战争部、海军部和内政部的代表召开会议,就美国日益紧张的石油供应问题寻求对策,他们一直认为应该加大石油储备,而加大石油储备的主要方式就是和沙特合作。为此,他们给罗斯福总统写信建议加强对沙特援助。^⑤

在阿拉伯人、国务院和军方的反对下,罗斯福开始从支持犹太复国主义运动

① King Abdul Aziz Ibn Saud to President Roosevelt, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 812.

② King Abdul Aziz Ibn Saud to President Roosevelt, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 812.

③ The Secretary of State to President Roosevelt, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 864.

④ Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Roosevelt, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 990.

⑤ Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Roosevelt, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 990.



的轨道上回调,发展和阿拉伯世界的关系。1943年4月,莫斯被任命为美国驻沙特公使,两国正式提升了外交关系。1943年9月,沙特王储兼外交部长阿米尔·费萨尔访问美国,副国务卿伯乐向阿米尔·费萨尔保证“美国无意建立反对沙特的联盟”^①。同时,美国还答应对沙特进行经济援助以缓解其财政危机。鉴于中东战略地位的重要性,美国军方十分渴望在中东拥有军事基地,但是如果不对当地的阿拉伯人进行援助,是很难取得这些特权的。正是基于这些考虑,美国在支持犹太复国主义运动的同时,也一定程度上对阿拉伯人进行支持。为了解除阿拉伯人的顾虑,1943年罗斯福总统回函伊本·沙特,向其保证:“没有和阿拉伯人与犹太人的充分协商,不会做出任何改变巴勒斯坦基本局势的决定。”^②

但双轨政策毕竟不是长久之计,也很难得到阿犹双方的谅解。为此,罗斯福总统尝试对阿犹双方进行调解,但遭到伊本·沙特的断然拒绝。伊本·沙特认为虽然他在阿拉伯人中拥有领导地位,但是他也不能未经阿拉伯人的同意就“擅自”将巴勒斯坦转让给犹太人。在这次外交努力失败后,罗斯福政府难以找出一个妥善的途径来解决巴勒斯坦问题。

1944年是总统大选年,犹太复国主义者加紧活动,对美国国内两大政党施加压力。大选在即,为了政党利益,罗斯福又开始向犹太复国主义者倾斜。在此有必要区分一下政党利益和国家利益。政党利益主要是通过政党上台执政从而将政党意志上升为国家意志;国家利益就是满足或能够满足国家生存发展的各利益。在两党制的美国,政党利益和国家利益有时会出现暂时的不一致。对于政党而言,首要任务是上台执政从而贯彻本党意志,这是维护国家利益的前提,虽然在野党一定程度上也能影响政府的决策,但归根结底外交决策还是执政党作出的。罗斯福为了连任成功,有必要拉拢在国内有重大票源的犹太人,相比之下,阿拉伯人在美国的影响就小得多。两党竞相支持犹太复国主义运动,共和党通过决议,号召开放巴勒斯坦,让犹太人无限制入境和取得土地所有权,并宣称“巴勒斯坦可以重新成为一个自由、民主的共和国”^③。民主党也在竞选纲领中表示:“我们赞成开放巴勒斯坦,不限制犹太移民和犹太人的拓殖,这种政策旨在

① Memorandum of Conversation, by the Chief of the Division of Near Eastern Affairs (Alling), *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 880.

② President Roosevelt to King Abdul Aziz Ibn Saud, *FRUS*, 1943, Vol. IV, Document 823.

③ The Minister in Iraq (Henderson) to the Secretary of State, *FRUS*, 1944, Vol. V, Document 660, note 99.

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

那里建立一个自由民主的犹太共和国。”^①罗斯福重申民主党大会有关巴勒斯坦问题的政纲,并许诺:“将努力寻求合适的途径和方法来实施这一政策,我知道犹太人为在巴勒斯坦建成一个自由民主的犹太联邦长期热忱地工作和祈祷,我确信美国人会支持该目标,如果重新当选,我将促其实现。”^②1944年3月9日,罗斯福专门接见了犹太事务紧急委员会主席怀斯和西佛尔,就巴勒斯坦问题和建立犹太国等问题交换了意见,罗斯福表示了对犹太难民和犹太复国主义运动事业的同情,并授权怀斯发表了一个支持犹太复国主义运动的声明。

罗斯福作为在任总统所发表的言论以及声明,在阿拉伯人看来就代表了美国的官方态度。所以,1944年阿拉伯世界又掀起了一波抗议浪潮。国务院从国家利益出发,认为罗斯福的表态恶化了美国和阿拉伯世界的关系,也势必影响美国在中东的利益。为此,国务院建议罗斯福安抚阿拉伯人。罗斯福在1945年3月答复也门国王:“美国政府当然熟悉阿拉伯国家关于巴勒斯坦问题的意见,你可以放心,这些意见将继续得到最仔细的考虑。”^③1945年4月5日,罗斯福在答复沙特国王的疑虑时,“再次重申美国政府和罗斯福总统本人对巴勒斯坦问题态度的保证,这个政府在这方面的政策不变”^④。

对其他阿拉伯国家,罗斯福也进行了类似的保证。

纵观二战期间,美国对犹太复国主义运动缺乏明确的政策。一方面,受到国内犹太人和犹太财团的压力以及政党选举的需要,不断地向犹太人妥协;另一方面,国务院和军方基于战略考量和石油资源以及防止阿拉伯人倒向轴心国的顾虑,也迫使罗斯福不断安抚阿拉伯人。罗斯福左右为难,唯有奉行“双轨”政策。此外,战时美国的主要任务是击败轴心国,相对于这一主要任务,阿犹冲突只是次要任务,罗斯福不想因为阿犹冲突影响整个战争的推进。只要战争还在继续,这一问题就可以暂时拖延,所以,罗斯福的“双轨”政策只是应付当时局势的临时措施。

三、杜鲁门政府对犹太复国主义运动的“一边倒”政策

1945年4月罗斯福逝世后,杜鲁门继任总统。起初,杜鲁门继续奉行罗斯福的“双轨”政策,一方面支持犹太复国主义运动,同时又拉拢阿拉伯人。

① Memorandum by the Secretary of State to President Roosevelt, *FRUS*, 1944, Vol. V, Document 661, note 2.

② President Roosevelt to Senator Robert F. Wagner, *FRUS*, 1944, Vol. V, Document 671.

③ President Roosevelt to the King of Yemen (the Imam Yehya bin Mohamed Hamid-ud-din), *FRUS*, 1945, Vol. VIII, Document 680.

④ President Roosevelt to the King of Saudi Arabia, *FRUS*, 1945, Vol. VIII, Document 681.



随着二战的胜利,战时拖延下来的巴勒斯坦问题凸显出来。温和的犹太复国主义运动领导人如魏茨曼博士等一直在敦促犹太人在欧洲战争结束之前不要期待解决犹太人问题,这种建议是基于犹太复国主义运动领导人从罗斯福、丘吉尔那里得到的保证,即如果犹太复国主义者有足够的耐心和积极参战的欲望,他们的目标最终会实现。现在战争结束了,如果再持续拖延下去,犹太复国主义运动将走向极端,巴勒斯坦甚至可能会有实际的流血事件。^①

在犹太人的压力之下,也为了了解欧洲犹太难民的真实情况,1945年6月,杜鲁门派哈里森去欧洲调查犹太人难民问题。哈里森的报告显示欧洲犹太难民情况惨不忍睹,难民营中的犹太人也不愿意回到他们原来居住的国家去。哈里森报告中写道:“如果对于这些劫后余生的人的遭遇抱有任何真正同情的话,那么,把1939年的英国白皮书的限制合理地放宽一些或者做某些修改,应该是没有太大困难的。对于某些欧洲犹太人来说,除了巴勒斯坦之外,就没有解决他们前途的可以接受的或者甚至合适的办法了。”^②出于人道主义考虑,杜鲁门在审阅哈里森报告后,致函英国首相艾德礼,建议英国立即发放10万张犹太移民证。艾德礼回复说,关于巴勒斯坦的问题,罗斯福和丘吉尔都作过庄严的承诺,即在作出最后决定之前,要同阿拉伯人进行协商,其他途径都将使“整个中东燃起战火”。^③英国不愿放弃白皮书对犹太人移民限制的另一个因素是担心印度9000万穆斯林的反对,英国担心放开犹太移民会引发印度穆斯林的抗议,从而动摇英国在印度的根基。

英国拒绝杜鲁门的移民计划引发了犹太复国主义运动的强烈反弹,艾德礼感到英国独自处理巴勒斯坦问题有些力不从心,决定将美国一并拉上。因此,10月19日,英国政府建议成立一个英美联合调查委员会来共同解决巴勒斯坦问题。经过几个月的调查,1946年4月,调查委员会提交了一份报告,其中建议“尽快签发10万张护照以便犹太移民早日进入巴勒斯坦,土地政策的限制应该放宽”^④。对于调查委员会的报告,美英理解有所差异,杜鲁门要求英国尽快无条件地发放10万移民签证和放宽土地限制。英国则将这份报告视为一个整体,艾德礼说英国遵从委员会的建议有两个前提:(1)解除巴勒斯坦犹太人的地下武

① Memorandum of Conversation, by Mr. Evan M. Wilson of the Division of Near Eastern Affairs, *FRUS*, 1945, Vol. VIII, Document 693.

② 哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录:考验和希望的年代(1946~1953)》,李石译,世界知识出版社1965年版,第157页。

③ The British Prime Minister (Attlee) to President Truman, *FRUS*, 1945, Vol. VIII, Document 717.

④ The Acting Secretary of State to Certain American Diplomatic and Consular Officers, *FRUS*, Vol. VII, Document 450.

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

装；(2)美国提供军事和财政援助。艾德礼认为杜鲁门择肥而噬，杜鲁门则认为艾德礼故意刁难拖延。

调查委员会的报告引起了阿拉伯国家的强烈不满，他们纷纷向美国表示抗议。阿拉伯联盟秘书长阿扎姆·帕夏表示，如果这些建议成为政策，美国在阿拉伯世界的地位将不可避免地下降，美国和阿拉伯国家的关系也将严重恶化。^①叙利亚和黎巴嫩认为，美国总统如此毫无保留地赞成犹太复国主义运动的态度让所有那些长期以来热衷于在战后世界寄希望于美国实施国际正义原则的人感到震惊。阿拉伯国家认为，犹太复国主义运动不是一个人道主义的运动，而是一个纯粹的政治运动，其目的是为建立一个独立的国家而把和平的人民从自己的祖国中赶出去。从这个角度来看，这不仅威胁到巴勒斯坦，而且也威胁到整个阿拉伯世界。阿拉伯人同情犹太人，但是不能将纳粹施加于犹太人之上的痛苦转嫁给阿拉伯人。任何新的犹太移民都意味着与犹太人数量相当的一些阿拉伯人的流失。

调查委员会的报告出台后，巴勒斯坦局势更加恶化。1946年7月，犹太复国主义的极端组织帕尔马赫炸毁了联系巴勒斯坦和邻国的7座桥梁，另一极端组织伊尔贡绑架了6名英国军官并在7月炸毁了大卫王旅馆。英国虽然采取一些报复措施，但是越来越感到力不从心。

调查委员会的报告也遭到了美国国务院和军方的反对，美国近东事务司司长梅里亚姆致函副国务卿艾奇逊：“我们在这些国家有许多政治、经济和教育方面的利益。……委员会是双边的，其报告是英美联合承诺，这似乎排除了我们在这一阶段采取任何形式的单边行动。如果没有与英国人进行充分的磋商，总统就发表类似于备忘录中所建议的声明，无疑会损害我们在中东的长期利益。”^②参谋长联席会议也担心美国的行动会激起阿拉伯人的反抗，阿拉伯人的抗议已是明证，因而有可能将阿拉伯人推向苏联阵营，从而损害美国在中东的石油资源和战略利益。

调查委员会所引发的国内外的反对说明这一报告难以执行，并且调查报告只是提出了解决巴勒斯坦问题的建议，并未提出具体的解决措施。于是，英美决定成立一个专家委员会来解决具体问题，两国的首席专家分别为格雷迪和莫里森，会商后专家委员会制定了“格雷迪—莫里森方案”，该方案是要在巴勒斯坦建

^① The Minister in Egypt (Tuck) to the Secretary of State, *FRUS*, 1946, Vol. VII, Document 456.

^② Memorandum by the Chief of the Division of Near Eastern Affairs (Merriam) to the Under Secretary of State (Acheson), *FRUS*, 1946, Vol. VII, Document 461.



立一个英国控制的联邦,该联邦下设一个阿拉伯省和一个犹太省。^①

“格雷迪—莫里森计划”使得犹太复国主义者极度失望,犹太代办处经过激烈辩论通过了秘密决议,建议在巴勒斯坦部分地区建立一个犹太国。与此同时,犹太复国主义者还向杜鲁门政府施压,他们在《纽约时报》上发表了《致民主党全国委员会的一封公开信》,以选举相要挟,要求杜鲁门政府采取实际行动支持犹太复国主义运动的分治计划。^② 出于国内政治的需要,杜鲁门在了解到共和党人约翰·杜威要发表一个支持犹太人的声明后,提前发表了一个支持分治计划的声明,即10月4日赎罪日声明,该声明称:“犹太机构提出了解决巴勒斯坦问题的办法,即建立一个可行的犹太人国家……我国政府可以给予支持。”^③

在美国支持分治计划的同时,英国则进行了调和阿犹双方的努力,英国召集阿、犹双方在伦敦召开会议。阿拉伯人和犹太复国主义者虽然勉强参加,但是在谈判过程中都不愿让步,1947年2月伦敦会议宣告破裂。在伦敦会议召开期间,犹太人的极端分子在巴勒斯坦发动了更广泛的恐怖活动,英国感到在巴勒斯坦问题上一筹莫展,于是决定将这一问题提交给联合国处理。1947年4月2日,联合国在收到英国的正式请求后,决定成立一个机构来处理巴勒斯坦问题。杜鲁门为了避免得罪阿犹双方,决定不加入这一机构,而是静观其变,同时也为了避免其他大国主导这一机构,杜鲁门建议成立一个由11个中小国家组成的巴勒斯坦特别委员会。^④ 特别委员会利用3个半月的时间在美国、欧洲和巴勒斯坦调查走访,最后提出了两个方案:印度、伊朗和南斯拉夫赞成联邦制,被称为少数方案;其他成员赞成分治,在巴勒斯坦建立一个犹太国和一个阿拉伯国,圣城耶路撒冷由国际托管,此方案被称为多数方案。^⑤ 少数方案可谓格雷迪—莫里森方案的翻版,早已为阿犹双方所拒绝。多数方案也遭到阿拉伯国家和大多数亚洲国家的反对。

在美国,对于多数方案也是存有严重分歧。国务院和国防部反对多数方案,他们担心多数方案会引发中东战略格局改变和石油资源流失,他们认为美国支持多数方案是不明智的。国防部长福里斯特认为,不附和犹太复国主义者可能会

① 参见[美]哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录:考验和希望的年代(1946~1953)》,李石译,第174页。

② 参见袁征:《艰难的政策抉择:论杜鲁门政府的巴勒斯坦政策(1945~1948)》,《美国研究》2009年第4期。

③ President Truman to the British Prime Minister (Attlee), *FRUS*, 1946, Vol. VII, Document 548.

④ 这11国为:加拿大、澳大利亚、捷克斯洛伐克、危地马拉、印度、伊朗、荷兰、秘鲁、瑞典、南斯拉夫和乌拉圭。

⑤ 参见[英]沃克特·拉克:《犹太复国主义史》,徐方、阎瑞松译,上海三联书店1992年版,第706页。

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

失去纽约州和加利福尼亚州的犹太人，屈服于犹太人的压力则会失去阿拉伯。但白宫顾问认为福里斯特尔过虑了，他们认为既然西方是阿拉伯石油的主要市场，因此没有理由担心阿拉伯人会去抵制他们货物的最好买主。^① 几经踌躇，杜鲁门还是决定支持分治方案。美国还对其他摇摆的国家施加压力，让它们支持多数方案。1947年11月29日，联大就多数方案进行投票，结果以33：13通过了阿犹分治决议。可以说，多数方案的通过有很深的美国烙印，如果美国行使否决权，这一方案必然流产，退一步讲没有美国对其他国家的游说和施压，这一方案也难以获得多数通过。

分治方案的通过使得美国面临新的犹太复国主义运动的发展形势。一方面，分治方案的通过鼓舞了犹太复国主义者，他们认为这是建国之路上的关键步骤，犹太复国主义者利用分治的机遇加大移民以及使用武力驱赶阿拉伯人造成既定事实；另一方面，阿拉伯人则以暴力来回应分治方案。分治方案通过的次日，阿拉伯人游行示威三日以示抗议，阿拉伯国家纷纷致电美国表示抗议，埃及法鲁克国王向美国表示，“埃及和其他阿拉伯国家保持一致，打算用武力抵制在巴勒斯坦的分裂”^②。阿拉伯国家宣布英国一旦撤离，他们的军队就将开入这个国家，其中叙利亚在1948年2月组建了“阿拉伯解放军”。^③ 阿犹双方的行为引发了一系列的武装冲突和流血事件，杜鲁门在回忆录中说，每天都可以听到在这一圣地发生新的暴乱事件的消息。面对巴勒斯坦日益恶化的形势，犹太复国主义者亲自或者通过美国的犹太人利益集团向杜鲁门施加更大的压力，要求美国派军队维持巴勒斯坦的局势。但是，国务院、参谋长联席会议和美国公众都反对军事介入巴勒斯坦，因为他们担心美军的直接介入会引发苏联的干涉，从而使得巴勒斯坦成为又一个苏美对抗的焦点。面对巴勒斯坦的新形势，国务院提出了托管计划，一旦英国从巴勒斯坦撤退后，如果分治计划难以实施，美国政府建议在联合国托管委员会之下对巴勒斯坦实施临时托管以维持和平。1948年3月19日，美国驻联合国大使奥斯汀宣布了美国的托管方案。杜鲁门在其回忆录中写道：“这不是否定分治，而是设法推迟实行分治的日期，以等待犹太人和阿拉伯人都能建立自己政府的适当时机。”^④ 所以他认为托管方案和联合国通过的分治方案并不矛盾。但是，在犹太复国主义者看来，这是美国从联合国分治方案的倒退；国会议员、犹太人利益集团以及公众舆论则认为杜鲁门出尔反尔。不仅美国国内抵制托管方案，阿犹双方以及其他国

① 参见[英]沃克特·拉克：《锡安主义史》，徐方、阎瑞松译，第706页。

② The Ambassador in Egypt (Tuck) to the Secretary of State, *FRUS*, 1947, Vol. V, Document 901.

③ 参见[英]沃克特·拉克：《锡安主义史》，徐方、阎瑞松译，第709页。

④ [美]哈里·杜鲁门：《杜鲁门回忆录：考验和希望的年代(1946~1953)》，李石译，第188页。



家对此也不感兴趣，最终美国的托管方案无果而终。

随着英国委任统治结束的临近，犹太复国主义运动的领导者也在加紧推进建国工作。在古里安的推动下，犹太复国主义运动领导者决定英国撤退后立即建国。^①

关于犹太建国后美国是否立即承认它，美国国内产生了严重分歧。在5月12日杜鲁门召开的会议上，白宫顾问克利福德建议犹太建国后立即承认它，因为苏联承认犹太国的意图已十分明显，美国现在要做的就是抢在苏联前面承认这个新国家。国务院主张不急于马上承认犹太国，而是想等探明犹太国家性质之后再行承认。副国务卿洛维特认为，急于承认犹太国只会损害总统的威信，因为在美国人看来，此时急于承认犹太国，就是为了赢得犹太人的选票，总统这种急功近利的做法只会适得其反，得到一些犹太人的选票但会丢失更多的选票。随着美国大选的日益临近，杜鲁门综合考虑，最后还是采纳了民主党和白宫顾问的建议，决定犹太建国后立即给予承认。

1948年5月14日，古里安宣布在巴勒斯坦建立一个犹太人的新国家——以色列，11分钟后，美国便宣布承认。自此，美国和犹太复国主义运动的关系转换为美以关系，两国关系也开始进入到一个新的阶段。

四、美国对犹太复国主义运动政策转变的原因分析

犹太复国主义运动活动的中心转向美国后，美国对其政策经历了一个从罗斯福“双轨”政策到杜鲁门“一边倒”政策的演变过程。那么，是哪些因素影响了美国在这一问题上的政策转变呢？

首先，国内政治的影响。英国国际政治学者克里斯托弗·希尔认为，对外政策有着深刻的国内根源，国内政治也会影响到外交政策的结果。^② 对外政策并不完全是总统个人的事情，它和国内其他因素有着密切的关系。罗斯福时期，犹太复国主义运动在美国仍处于成长发展阶段。到杜鲁门时期，犹太复国主义运动已相当壮大，两位总统所面临的压力截然不同。杜鲁门时期，犹太复国主义运动发展所带来的压力主要表现为：(1)犹太复国主义运动组织众多、成员剧增。美国的犹太复国主义运动组织主要有1943年8月重建的犹太复国主义运动紧急委员会、1946年的美国基督教巴勒斯坦委员会等。各类犹太复国主义运动组织中的成员剧增，

① 参见[英]沃克特·拉克：《锡安主义史》，徐方、阎瑞松译，第712页。

② 参见[英]克里斯托弗·希尔：《变化中的对外政策政治》，唐小松、陈寒溪译，上海人民出版社2007年版，第255页。

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

1939年为11万人,1945年达到28万人,1948年更是发展到了50万人。^①(2)行政官员的压力。1945年7月,48名州长中的40位都给杜鲁门写信敦促其支持犹太移民和犹太人建国。1948年,犹太即将建国之际,各州长大多数都支持立即给予承认这个新国家。(3)舆论压力。1947年10月的盖洛普民意测验显示,高达65%的被调查者支持阿犹分治,反对分治的仅占10%。1947~1948年,支持犹太复国运动的信笺、明信片、电报如雪花般寄往白宫,总统共收到48600个电报、790575张明信片和81200封邮件^②,杜鲁门不堪重负。(4)竞选需要。前文已经提到,在两党制的美国,政党利益有时和国家利益并不完全一致。对于执政党而言,首要任务是保持政权的存续。当政党利益和国家利益分离时,执政党会调整外交政策为本党服务,这一点在美国的选举年体现得尤为明显,选举年之际,两党的外交政策都是为了国内竞选服务的。比如,1948年4月中旬,鉴于杜鲁门在犹太复国主义运动政策上的后退,民主党领导人警告杜鲁门,除非杜鲁门进一步支持犹太复国主义运动,否则在即将召开的民主党全国大会上,民主党将拒绝其候选人身份。杜鲁门对犹太复国主义运动的外交政策导致国内民意支持率下降,在和共和党候选人较量中处于下风。为了竞选,杜鲁门只能调整外交政策。所以,杜鲁门对犹太复国主义运动的政策转变,是为了适应国内政治的特定需求。相对于犹太复国主义运动在美国的广泛影响,阿拉伯人在美国则缺乏强有力的代言人和广泛的民意基础。两相比较,杜鲁门倒向犹太复国主义运动就毫无疑问了。

另外,从罗斯福时期到杜鲁门时期,国务院和军方反对完全倒向犹太复国主义运动,主要是基于中东的石油资源和战略地位以及和苏联竞争的需要。杜鲁门及其顾问看准了阿拉伯的软肋,中东地区虽然有丰富的石油资源,正因为如此才导致阿拉伯国家更加依赖单一性的石油产业,而阿拉伯的石油市场又比较单一,一旦失去美国的石油市场,阿拉伯的经济就会遭受重创,相对于美国需要阿拉伯的石油资源,阿拉伯更需要美国的石油市场。所以,不用过于顾忌阿拉伯人的态度。

其次,国际环境的变化。对外决策离不开当时的国际环境。美国卷入二战后,罗斯福本人、各种政治势力以及美国大众关注的焦点是如何赢得战争胜利。北非中东是二战的重要战场,盟军一度在此地处境险恶,德意联军一直打到了阿拉曼,在苏联的德军推进到了高加索,在缅甸的日军也向印度推进,轴心国军队构成了合围中东之势。在这种状况下,罗斯福不可能完全支持一方。如果完全支持犹太复国主义运动,阿拉伯人倒向轴心国就会加剧局势的危险性;如果完全支持阿拉

① 参见斋高田:《论杜鲁门政府的巴勒斯坦政策(1945.4~1948.5)》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第1期。

② 参见唐立新:《现代美国犹太政治研究》,中共中央党校博士学位论文,2007年。



伯人,又会引发国内犹太复国主义运动支持者的反对。所以,罗斯福完全有理由推行“双轨”政策,一方面劝服犹太复国主义者耐心等待,另一方面又向阿拉伯人保证对巴勒斯坦的任何变更都将事先和其充分协商。到杜鲁门时期,二战已经结束,犹太复国主义运动更加高涨,阿犹冲突问题愈发凸显。犹太人说,战时让他们等待,现在战争结束了,他们还要等多久?同样,国际环境的变化导致了犹太复国主义运动领导人的主导权的变更。在战时,以魏茨曼为首的“温和派”占有主导地位。战后的国际环境使得“温和派”在犹太人中间越来越没有市场,古里安等“激进派”掌控了犹太复国主义运动的发展方向,他们通过美国国内的亲犹势力给杜鲁门施加更大的压力。如果说罗斯福时期,他以战争为借口,在阿犹之间还有调节空间;到杜鲁门时期,国际环境所造成的阿犹冲突更直接、犹太复国主义运动更激进,使得杜鲁门政府几无回旋余地。

最后,个人因素。外交决策无疑会受到领导人个人因素的影响,即便是在美国这样的多层次外交决策的国家也是如此。较之于罗斯福,杜鲁门更加同情犹太人。这一方面源于他熟读《圣经》,对犹太教有更深刻的理解,对犹太人的苦难历史更为熟知。杜鲁门说:“我经常大量地阅读《圣经》,在我上学之前我至少读过两遍。”^①此外,杜鲁门更为关切犹太人的命运。他在回忆录中写道:“他们由于种族、肤色或宗教信仰的缘故而成为偏见和狂热的牺牲者。这种事情在一个文明的社会里是不容许的。”^②杜鲁门对犹太人遭遇的真切同情,还有他的宗教信仰——他认为允许犹太人回到他们古代的家园是一件值得做的事情。杜鲁门的个人认知影响了他的外交决策进而影响美国对犹太复国主义运动的外交政策。

结 论

通过考察从罗斯福时期到杜鲁门时期美国对犹太复国主义运动的政策转变,我们可以发现,美国的外交决策是一个是多机构、多层次互动博弈的过程,同时也受到诸多因素的影响。其中,总统个人、白宫顾问、国务院和军方处于核心层;选民、大众传媒和公共舆论处于外围层;而各种利益集团等处于中间位置,将核心层和外围层有效沟通起来。^③美国对犹太复国主义运动政策的转变,说明在这三个层次中,代表犹太人利益的因素更大于阿拉伯人。在外围配合层,400

① 郝斋田:《论杜鲁门政府的巴勒斯坦政策(1945.4~1948.5)》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2007年第1期。

② [美]哈里·杜鲁门:《杜鲁门回忆录:考验和希望的年代(1946~1953)》,李石译,第151页。

③ 参见董秀丽:《美国政治经济与外交》,知识产权出版社2013年版,第347页。

JEWISH STUDIES

犹太研究

第15辑

多万犹太人经济实力雄厚,政治参与度高,一定程度上能影响美国大众媒体并进而影响美国的公共舆论;外围配合层将其呼声传递给犹太人利益集团和政党,进而影响到总统、总统顾问和政府部门,核心决策层也在一定程度上回应中间层和外围层的诉求。所以,对于犹太复国主义运动的政策转变离不开总统个人,但又不能完全归于个人。

无论是罗斯福的“双轨”政策还是杜鲁门的“一边倒”政策,归根到底都是为了实现美国利益的最大化。二战期间,虽然犹太人和阿拉伯人之间有很深的矛盾,但是罗斯福通过“双轨”政策将双方置于美国的战略目标之下,阿犹双方在对轴心国作战上是协同的,即使犹太人不满意白皮书对犹太移民和土地的限制,但是还是“像没有白皮书一样地去战斗”,阿拉伯人也积极参与对轴心国作战,“双轨”政策一方面安抚了国内的犹太势力,同时也确保了阿拉伯的石油资源供应。总体而言,美国达到了自己的战略目的。杜鲁门时期,犹太复国主义运动在美国有了更大发展,为了国内政治需要和政党利益,杜鲁门需要更倾向于犹太复国主义运动。同时,二战后盟国和轴心国这一主要矛盾业已解决,美国对阿拉伯的倚重有所下降,即使美国和阿拉伯的关系降低也不至于影响美国在中东的核心利益,正如白宫顾问所言,阿拉伯对美国的依赖更甚于美国对阿拉伯的依赖。有的学者认为,杜鲁门政府的政策决策不是从长远利益的角度出发,而是因应当时国内政治一时之需作出的。^① 笔者不敢苟同,因为杜鲁门“一边倒”的政策一方面拉拢了国内的犹太人和亲犹势力,有利于其竞选连任;同时“一边倒”政策虽然一定程度上影响了美国和阿拉伯的关系,但是鉴于阿拉伯对美国的依赖性,不至于达到美阿关系恶化的地步。何况,承认以色列还可以在阿拉伯世界安插一个“楔子”,建立一个自己的据点和代理人,所以“一边倒”的外交政策也不失为美国的一种理性选择,做到了短期利益和长期利益的有机统一。

^① 参见袁征:《艰难的政策抉择:论杜鲁门政府的巴勒斯坦政策(1945~1948)》,《美国研究》2009年第4期。