

开辟空中“丝路”的尝试

——20 世纪 50 年代中阿关于通航问题的交涉

张 安 李敬煊

内容提要 20 世纪 50 年代,阿富汗在诸多主观与客观、历史与现实等因素的共同作用下向中国提出了通航问题。面对阿富汗积极主动的态度,中方一度也赞成中阿通航。中国外交部不仅要求中国驻阿大使馆收集、调研阿富汗民航的相关资料,与阿富汗有关部门沟通,而且与中国交通部多次共同商讨这一问题。但中方经过再三考量,出于中国民航客观条件的限制,也受制于国际冷战局势,最终婉拒了阿富汗直航的要求。此次交涉的搁浅,说明了 20 世纪 50 年代阿富汗在中国周边外交中只处于边缘地带,也揭示了这一时期中阿关系虽一直平稳发展,但未根本改善。

关键词 通航问题 中国 阿富汗 中阿关系 空中“丝路”

自张骞“凿空”西域之后,阿富汗成为贯穿亚洲、非洲和欧洲的“丝绸之路”的必经之地。2013 年习近平提出“一带一路”倡议构想后,阿富汗也成为“一带一路”倡议中“未来经济带上的一个中心点”^①,其地处亚欧大陆腹心地带的战略要冲地位和复杂的局势决定了中阿关系更是成为直接影响“一带一路”倡议能否顺利向西推进的关键点之一。但鲜为人知的是,20 世纪 50 年代中阿两国一度试图开辟空中“丝路”,可惜这一计划最终夭折。那么,到底是什么原因使中阿两国有此打算?两国交涉的历程是怎样的?这一计划又为何搁浅?本文拟以中国外交部解密档案及相关史料为主要依据,对 20 世纪 50 年代中阿关系史上这一段尘封的历史进行较为系统的梳理和分析,以此管窥中国

本文是教育部人文社会科学研究青年项目“新中国成立以来中阿关系发展演变的历史考察和经验研究”(项目编号:15YJC770043)和国家社科基金特别委托项目“中国周边国家对华关系档案收集及历史研究”(项目编号:15@ZH009)的阶段性成果。

① 席猛《卡尔扎伊:期望亚信会议促进阿富汗和平与稳定》,http://gb.cri.cn/42071/2014/05/19/7311s4546865.htm,2014 年 5 月 19 日。

睦邻外交大格局下中阿关系发展演变的独特性。^①

一、问题的缘起和中国政府的最初反应

阿富汗北界苏联,西邻伊朗,南及东南与巴基斯坦接壤,东北与中国新疆毗连。位于西亚、南亚、中亚交会处的地缘位置,使阿富汗历来就成为兵家必争之地和大国博弈的焦点。正因为如此,阿富汗自1919年独立后一直执行中立外交政策,小心翼翼地游走于英国、苏联(苏俄)等大国之间。第二次世界大战后,时任阿富汗首相马茂德奉行中立基础上的亲美外交,希望美国扮演战前英国在区域局势中的角色,并借助美国的技术经济援助推行十年经济发展计划,从而巩固其政权。此时,美国开始认识到阿富汗“在美国的中东政策中具有战略重要性”^②,一度试图将阿富汗纳入西方阵营。因此,美国势力迅速地渗入阿富汗的各个方面,取代英国成为在阿最主要的外国势力。在此情况下,根据杜鲁门的“第四点计划”^③,1950年美国在阿富汗设立了“美国驻阿富汗工作团”。但其时,与苏联交界的阿富汗综合国力还是太弱,其战略重要性并没有引起美国足够重视。因此,美国虽“担心野心勃勃和极力扩展的苏联在阿富汗取得绝对性的影响”,“但美国不支持武装阿富汗”^④,只想给予阿富汗一定的经济援助。

- ① 学界对阿富汗和中阿关系的研究,大多集中于“9·11”事件之后的时事分析,而考察当代中阿关系缘起及早期发展演变的论著较为不足,已有研究几乎没有关注本文的主题。关于中阿关系史研究代表性的论著,主要可参考彭树智《阿富汗史》,陕西旅游出版社1993年版;许建英《近代英国和中国新疆(1840—1911)》,黑龙江教育出版社2004年版;刘宏煊《中国睦邻史——中国与周边国家关系》,世界知识出版社2001年版;朱永彪《“9·11”之后的阿富汗》,新华出版社2009年版;赵华胜《中国与阿富汗——中国的利益、立场与观点》,《俄罗斯研究》2012年第5期;张力《中国对阿富汗局势稳定的作用探索》,《南亚研究季刊》2010年第4期;邵育群《试析美国撤军后中美在阿富汗问题上的合作空间》,《现代国际关系》2013年第8期;戴申宇《中国和阿富汗》(Shen-Yu Dai, “China and Afghanistan”),《中国季刊》(The China Quarterly) 1966年第1期,第213—221页;凯瑟·艾琳《中苏对抗背景下北京在阿富汗的利益》(Kaiser Aileen, “China’s Interests in Afghanistan: In the Context of Sino-Soviet Rivalry”),《战略研究》(Strategic Studies) 第10卷,1987年第4期,第56—66页;伊马迪·哈菲佐拉《中国在阿富汗的政治和发展》(Emadi Hafizullah, “China’s Politics and Developments in Afghanistan”),《亚非研究学报》(Journal of Asian and African Studies) 第28卷,1993年第1—2期合订本,第107—117页;肯尼斯·卡茨曼《阿富汗:后塔利班时代的治理、安全与美国政策》(Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy”),《国会报告》(CRS Report for Congress) 2009年6月18日;国务院情报研究司《地理学家:阿中边界》(Department of State, Bureau of Intelligence and Research, “Geographer: Afghanistan-China boundary”),《国际边界研究》(International Boundary Study) 1969年第89期,第4页;布鲁斯·艾里曼、史蒂芬·科特金、克莱夫·斯科菲尔德等主编《北京权力和中国边界:20个亚洲邻国》(Bruce A. Elleman, Stephen Kotkin and Clive Scholfield, eds. *Beijing’s Power and China’s Borders: Twenty Neighbors in Asia*),夏普公司2013年版,第13—22页;埃里克·海尔《务实的龙:中国大战略和边界问题的解决》(Eric Hyer, *The Pragmatic Dragon: China’s Grand Strategy and Boundary Settlements*),英属哥伦比亚大学出版社2015年版,第121—127页。
- ② 穆沙瑞特·杰宾、穆罕默德·萨利姆·马扎尔、内赫德·戈拉亚《美阿关系:9·11事件的历史视角》(Mussarat Jabeen, Muhammad Saleem Mazhar, Naheed S. Goraya, “US Afghan Relations: A Historical Perspective of Events of 9/11”),《南亚研究学报》(A Research Journal of South Asian Studies) 第25卷,2010年第1期,第146页。
- ③ 1949年1月20日,美国总统杜鲁门在就职演说中,提出美国全球战略的四点行动计划,并着重阐述了第四点,即对亚、非、拉美不发达地区实行经济技术援助,以达到在政治上控制这些地区的目的。这就是“第四点计划”,又称“技术援助落后地区计划”。该计划的实施对象是发展中国家,是当时实施于西欧的“马歇尔计划”的补充。
- ④ 穆沙瑞特·杰宾、穆罕默德·萨利姆·马扎尔、内赫德·戈拉亚《美阿关系:9·11事件的历史视角》,《南亚研究学报》第25卷,2010年第1期,第147页。

1949年6月,阿富汗和巴基斯坦的关系由于普什图尼斯坦地区归属问题^①急剧恶化,两国爆发边境冲突。1950年,巴基斯坦甚至宣布对阿富汗实行贸易禁运。在此过程中,尽管美国驻阿大使馆曾建议美国政府为阿富汗提供一定军事援助,但1951年阿富汗首相马茂德访美再次提出军事援助的要求时,又被拒绝。而且,美国在普什图尼斯坦问题上支持巴基斯坦,这主要是因为,美国担心阿富汗可能使用自己援助的武器针对其更看重的巴基斯坦。同时美国认为,提供任何武器给阿富汗不仅难以抵御已成为超级大国的苏联的侵略,反而会刺激苏联。^②

1953年杜勒斯担任美国国务卿后,“美国想阻止共产主义在世界特别是南亚的扩展,大力发展那些与苏联和中国地理上邻近的國家的外交关系”,于是竭力“策动美国的积极支持者组织防御联盟”^③。在这一政策下,1954年5月,巴基斯坦和美国签订共同防御援助协定及双边防御协定。美国开始提供大量的经济和军事援助给巴基斯坦,这使阿富汗极度不快。1953年9月上台的阿富汗首相达乌德表示“这一步骤(指美巴军事协定)破坏了亚洲这一部分地区的现状,并且鼓励了巴政府对毫无防御能力的普什图尼斯坦人民为所欲为。此外,这个协定使巴基斯坦对阿富汗的威胁大大地增加。”^④阿富汗驻美大使当面向杜勒斯和负责南亚事务的助理国务卿亨利·白瑞德表示担忧,他认为美国的武器将导致巴基斯坦在巴阿争端中的不妥协和区域军事不平衡,他主张美国也应该提供武器给阿富汗。但美国不以为意,拒绝对阿富汗进行军事援助,在阿富汗频繁“请求美国使阿富汗的军队实现现代化”的时候,“没有人理会这些请求”^⑤。

1954年11月,巴基斯坦政府宣布打算将西巴各省邦合并为一个统一省的“一单位制”。阿富汗认为,此举侵犯了普什图尼斯坦人民的生存权利,由此引发了阿巴关系第二次危机。1955年5月,巴基斯坦再次封锁阿巴边界,严禁阿富汗货物过境。虽然后来在美国的调解下,经过沙特阿拉伯等中东各国的调停,巴基斯坦和阿富汗恢复外交关系,但普什图尼斯坦问题一直悬而未决。

由于美国在南亚更看重巴基斯坦的作用,阿富汗首相达乌德不得不转而向苏联寻求支持,苏联抓住了这一有利时机。1955年12月,苏联领导人赫鲁晓夫和布尔加宁访问阿富汗,不仅宣布提供1亿美元的低息经济援助和军事援助,再次延长中立和互不侵犯条约,而且宣布苏联支持阿富汗在普什图尼斯坦问题上的立场,这给了阿富汗巨大的支持,由此一举奠定此后几十年苏阿特殊关系的基础。但阿富汗在与苏联发展密切关系的同时,不愿过于依赖苏联,在不放弃一贯坚守的外交中立政策的前提下,仍把美国作为平衡苏联对阿影响的一个重要砝码,“借阿苏现有的良好关系向美国讨

① 1893年,英印政府外事秘书杜兰以武力胁迫阿富汗签订了《关于阿富汗与印度边界的协定》,规定阿富汗东南部的边界是北起瓦罕走廊的南沿,南至伊朗查希丹附近的胡尔木克,即所谓“杜兰线”。“杜兰线”把原属阿富汗管辖的一千多万普什图族人一分为二,将“线”以东的部分并入英属印度的西北边省。1947年印巴分治后,巴基斯坦独立继承了英属印度的这一地区。自1949年起,巴阿双方就该地区的归属问题发生多起冲突事件,即普什图尼斯坦问题,至今其仍是阿巴两国关系中的一个敏感问题。《中国和阿富汗贸易关系及存在的问题、中阿边界简况、中阿关系大事记(1950—1964年)及普什图尼斯坦问题》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:204-01327-05;姚大学、闫伟《“普什图尼斯坦”问题:缘起、成因及影响》,《西亚非洲》2011年第2期。

② 沙伊斯塔·瓦哈卜、巴里·杨格曼《阿富汗简史》(Shaista Wahab and Barry Youngerman, *A Brief History of Afghanistan*),信息库出版社2007年版,第116页。

③ 穆沙瑞特·杰宾、穆罕默德·萨利姆·马扎尔、内赫德·戈拉亚《美阿关系:9·11事件的历史视角》,《南亚研究学报》第25卷,2010年第1期,第148页。

④ 《阿富汗王国外交政策和对外关系基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:203-00197-06。

⑤ 穆沙瑞特·杰宾、穆罕默德·萨利姆·马扎尔、内赫德·戈拉亚《美阿关系:9·11事件的历史视角》,《南亚研究学报》第25卷,2010年第1期,第147页。

价,以期左右逢源”^①,有意识地让东西方两大阵营相互牵制与平衡。^②

正是在上述历史背景下,阿富汗主动向中国政府提出中阿通航问题。中阿建交的当年,1955年8月,阿富汗副首相兼外交大臣纳伊姆就以“想送些鲜水果给周总理”为名,向刚到任的中华人民共和国驻阿第一任大使丁国钰“探询去华的航线”^③。1956年12月,在中国外交部委派丁国钰与阿方协调周恩来推迟访问阿富汗相关事宜^④的过程中,纳伊姆进一步向丁国钰表示,“现坎大哈已成为国际空港,如能从那里开辟一条至北京的航线就不须绕道南方了”^⑤。对此,丁国钰表示赞同。当时,中阿往来主要经过中国香港、缅甸等地绕行,路途遥远,费时费力。1957年1月19日,周恩来访问阿富汗,在周恩来与阿富汗首相达乌德的多次交谈中,达乌德询问了中国的民航情况,并表示“坎大哈飞机场筑成后希望开辟中阿两国航线(经我国新疆)”^⑥,正式向中国提出通航问题。

此时,中苏同盟的事实世人皆知,与中国发展友好关系、向中国提出通航问题与阿富汗希望平衡其与东西方两大阵营关系的考量有关。正如1958年阿富汗首相达乌德访美期间,阿富汗国王查希尔的皇叔瓦里汗曾对中国驻阿大使丁国钰所说,“这次美国给达乌德以较前更多的尊重,是由于看到苏联和中国给阿富汗真正的帮助。如果美国继续对阿富汗压迫,他们怕阿富汗更加一面倒。只有有了像苏联和中国这样的朋友,美国才会尊重阿富汗”^⑦。

中华人民共和国成立后,阿富汗是较早正式承认中华人民共和国(1950年1月12日)并与中华人民共和国建交(1955年1月20日)的民族主义国家之一。中阿建交后,两国关系在平等互利、求同存异、互谅互信的基础上不断发展。中国对奉行中立及向以苏联为首的社会主义阵营靠拢的阿富汗有较大的好感,“在促进中阿友好活动上我国一直采取主动”^⑧。阿富汗在涉及中国国家主权和核心利益的台湾问题、中国恢复在联合国的合法席位问题和西藏问题等重要事件上,均对中国表示友好。不仅如此,中阿两国之间的友好互动日渐增多。1956年6月,阿富汗文化代表团应邀访华。同年6、7月间,中国外交部正式邀请阿富汗首相达乌德于1957年访华。8月,中国派出了第一个访问阿富汗的文化艺术代表团。10月,中国伊斯兰教朝觐团访问了阿富汗。面对中国政府诸多友好的举动,在中阿关系不断平稳发展的情况下,阿富汗主动提出中阿通航问题也是对中国采取友好态度、释放善意的表现。中国外交部解密档案曾明确指出“阿积极要求通航主要是加强两国友好关系的一种表示。”^⑨

更何况此时,阿富汗发展对外贸易的客观要求迫在眉睫。刚刚开始第一个五年经济建设计划

① 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗的外交活动情况》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00826-09。

② 关于阿富汗的中立外交政策,笔者曾有文章详细论述,参见张安《和平共处五项原则与20世纪50年代的中阿关系》,《南亚研究》2014年第3期。

③ 《我驻阿富汗大使丁国钰关于对外活动情况的报告》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00190-06。

④ 应阿富汗政府的邀请,周恩来总理拟于1957年1月初访问阿富汗,但由于应赫鲁晓夫的邀请赴苏联协助处理波匈事件问题,中共中央决定推迟周恩来对阿富汗的访问。为此,中国外交部派丁国钰与阿方协调相关事宜。

⑤ 《我驻阿富汗使馆函报关于丁国钰大使与阿外交大臣纳伊姆商谈周恩来总理访阿日期延期事》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:203-00099-02。

⑥ 《周恩来总理与阿富汗首相达乌德在各次宴会中谈话主题摘要》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:203-00024-13。

⑦ 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗王国首相达乌德访问美国及阿富汗的中立政策和阿美关系》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00988-06。

⑧ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00926-06。

⑨ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00926-06。

的阿富汗极度缺乏资金,寄希望于扩大对外贸易以缓解困境。但是,作为一个交通不便的内陆国,阿富汗对外贸易主要依赖巴基斯坦转运,一旦阿巴关系恶化,阿富汗必将受制于巴基斯坦,当时阿巴两国关系的发展也证明了这一点。1949年和1955年巴基斯坦两度对阿富汗过境贸易实行封锁,导致阿富汗损失惨重,本就落后的经济雪上加霜。鉴于此,“阿富汗人做起了建立一个其作用与巴尔赫作为一个商队中心的过去所曾起过的作用相当的现代航空中心的美梦”^①。“阿方加强其国际交通线,其重点为构成与邻近国家的航空网”,“中阿通航似系其整个计划的组成部分”^②,以“用作对巴基斯坦在交通运输上的阻挠的一种反击”^③。据中国驻阿大使馆判断,“阿政府似也有意加强同我交通上的联系,以便日后直接自我国取得援助”^④。

当然,中阿通航也有着一定的历史基础。第二次世界大战前,德国一度试图经阿富汗开航中国。由于德国受限于《凡尔赛条约》不能生产军用飞机,因而不得不采用寓军于民的手法大力发展民用航空,试图通过建立国际航线使德国走向世界。早在1926年,德国最大的航空公司汉莎航空公司就拟定了向远东地区扩展势力的方针,并多次组织飞机进行从柏林飞越苏联到中国的分段飞行试验。1929年9月到1930年2月,汉莎航空公司与中华民国国民政府外交部、交通部不断联系和交涉,并最终签订了《欧亚航空邮运合同》。合同规定,双方共同组织欧亚航空公司以经营欧亚两大洲的航空邮运。根据该合同,从1931年开始,欧亚航空公司多次试图开辟贯通欧、亚两大洲的国际航线,但屡屡受挫。^⑤1933年希特勒上台后,中德关系迅速进入了蜜月期,开辟沟通亚欧大陆的国际航线再次被提上日程。此时,“为在英属印度和苏联之间打下一个楔子,以便建立进入中亚、南亚、西亚的桥头堡”^⑥,德国对发展德阿关系的兴趣很大,德阿两国关系也发展迅速,德国甚至成为阿富汗用来削弱英苏影响的撒手锏。为密切德阿两国的关系,1937年欧亚航空公司开通了柏林和喀布尔之间的直飞航线。稍后,欧亚航空公司从喀布尔试飞中国新疆并到达上海,试图开辟从欧洲直通中国的国际航线。^⑦虽然其后日本发动全面侵华战争导致欧亚航空公司的这一努力付之泡影,但此次试航与20世纪50年代中期阿富汗设想的国际航线基本一致。此时,美国援建的当时堪称一流的坎大哈新机场即将全面竣工,但民事利用率一直不高,阿富汗政府希望“该地成为欧洲与远东空中交通的通道”^⑧。因此,“阿方希望在坎大哈和西德间经过德黑兰、贝鲁特、安卡拉、伊斯坦布尔、维也纳、卡布拉和汉

① 路易斯·杜普雷著,黄民兴译《阿富汗现代史纲要》,西北大学中东研究所2002年版,第95—96页。

② 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-05。

③ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

④ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

⑤ 关于德国航空的介绍,可参见刘亚洲、姚峻《中国航空史》,湖南科学技术出版社2007年版,第86—87页;宋绪纶《邮票图说中国航空史话》,科学普及出版社2013年版,第54—55页。

⑥ 张安《脆弱的第三国主义:1919—1945年的阿富汗对德外交和阿德关系的演变》,《东南亚南亚研究》2016年第2期。

⑦ 国外有学者认为,欧亚航空公司是从白沙瓦试飞酒泉成功,而不是从喀布尔出发的。“欧亚航空公司成功地越过喀喇昆仑山脉之后,使肃州(今酒泉)与白沙瓦连接起来。”参见米歇尔·乔治著,杨常修译《苍穹迹——1909—1949年的中国航空》,航空工业出版社1992年版,第24页。此外,国外还有学者认为,欧亚航空公司此次试飞的终点是西安,而不是上海。“一个新的三个引擎的容克飞机从柏林通过叙利亚和新疆到西安。”参见饶世和著,戈叔亚译《飞翔在中国上空——1910—1950年中国航空史话》,辽宁教育出版社2005年版,第66页。笔者采用的是中国外交部解密档案的说法,欧亚航空公司从喀布尔试飞中国新疆并到达上海。

⑧ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-05。

堡”开通航线,“以便建立国际航线的联系”^①。若再开通中阿航线,使阿富汗成为贯通欧亚的国际性航道的重要枢纽,“有利于发展本国的经济”^②。为此,阿富汗准备了“有关材料拟向德国探询”^③,并“已与黎巴嫩和叙利亚订立航空协定”,“同土耳其进行谈判同样的航空协定”^④。

综上所述,在当时的历史背景下,阿富汗主动提出中阿通航问题是诸多主观与客观、历史与现实等因素共同作用的结果。

中阿通航问题“最初系由阿方主动提出”^⑤,面对阿富汗对通航问题颇为积极主动的态度,中国政府一度对这一问题也持赞同态度。1957年1月周恩来访阿回国后,中国外交部办公厅即将这一情况函告民航局进行研究。同年10月,阿富汗首相达乌德访华。在周恩来招待达乌德的宴会上,达乌德又“着重谈到中阿两国开辟直接航空线的问题”,他强调“这是一个值得考虑的一个问题,因为线路短,很经济;通航不仅对于沟通中阿两国的友好往来,而且对于远东同中近东的交往也将会有很好的效果”。周恩来表示赞同,“这个问题是值得研究的,此线如果通航,中阿两国间将不仅有陆上的‘丝路’,而且也将会有空中的‘丝路’”^⑥。

发展国际航线是一个国家加强对外交往的重要环节,可以为对外贸易、外交事务、文化交流等提供便捷的交通运输条件。对中国而言,加强与邻近国家的交往和联系,开辟国际航线不仅承载着睦邻关系的友好发展,而且有利于打破以美国为首的西方国家对中国的封锁,大大缩短中国与西亚、非洲与欧洲的距离,拓展中国通往外部世界的通道。因此,阿富汗主动提出中阿通航问题正好符合中国的对外战略。这一时期,中国外交政策的“战略部署就是在加强社会主义各国团结的同时,争取民族独立的国家,共同反对帝国主义的侵略”^⑦。中国政府判断,包括阿富汗在内的民族主义国家“要他们痛快地加入我们的阵营是不现实的,但争取和帮助他们坚持和平中立的立场却是可能的”^⑧,可以在和平共处五项原则的基础上“小心地争取他们,同他们建立和发展和平友好的关系”^⑨。中国政府对中阿通航问题的赞同,很显然是当时中国外交战略的一个具体体现。而且,中国外交部认为,“阿富汗是个中东国家,又是信奉伊斯兰教的国家,它和中东阿拉伯各国有着非常密切的关系”^⑩,中国可以以阿富汗为跳板,加强与阿富汗关系密切、宗教信仰相同的中东地区国家的联系。

此时,中国的社会主义改造已基本完成,为推进国内经济建设,“主张在平等互利的基础上与各

① 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

② 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

③ 《我驻阿富汗使馆电告关于康予召参赞和阿民航局长哈基米谈民航情况及中国—阿富汗通航事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-04。

④ 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

⑤ 《关于阿富汗副首相兼外长纳伊姆访华的接待计划和日程的请示报告》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:117-00548-01。

⑥ 《阿富汗王国首相达乌德访华简报》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:204-00059-07。

⑦ 中共中央文献研究室《周恩来传(1898—1976)》第3册,中央文献出版社2008年版,第1667页。

⑧ 中共中央文献研究室《周恩来传(1898—1976)》第3册,第1667页。

⑨ 《刘少奇在中国共产党全国代表会议上的发言(1955年3月22日)》,《二十世纪五十年代毛泽东等关于打破西方封锁、开展和平外交的论述》,《党的文献》2008年第4期,《建国以来刘少奇文稿》第7册,中央文献出版社2008年版,第128页。

⑩ 《我驻阿富汗使馆回报关于阿富汗的基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00776-02。

外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系,不管这个国家的社会制度和我国相同或不同”。因此,考虑到“阿富汗的皮、毛和棉花可以同我国交换他们所需要的货物,我国可以考虑供应一些工业设备”^①。不过,中阿两国贸易刚刚开始有所恢复,贸易往来不多。1956年8、9月间,中国国际贸易促进委员会应邀参加了阿富汗历史上的首次国际展览会——“阿富汗独立日工农业博览会”。10月底,中阿两国正式开始了关于缔结两国政府间的贸易和支付协定的谈判。但“阿方很强调易货平衡,要我们买了阿方的货才肯买我们的货”,因此“两国的贸易还是很小的”。1956年,中国对阿出口仅56 047美元(没有进口)。^②在此情况下,中国有意扩大与阿富汗的贸易,并以此促进两国关系的发展。1956年11月6日,中国驻阿使馆明确建议中国外交部考虑进一步加强对阿经济援助问题和边境小额贸易问题。对此,中国外交部和外贸部共同进行了仔细研究。^③1957年7月28日,中阿签订第一个贸易协定。《人民日报》对该协定予以很高评价:“由于这个协定,公元前通过著名的‘丝路’早就在阿富汗人民中久负盛名的中国茶和中国纺织品,将要同中国制造的机械、建筑材料和纸张等一道,重新在阿富汗的市场上出现。阿富汗将要向中国出口生羊毛、原棉、羊皮、干水果和油料种子。”^④不过,不同国家间加强贸易往来的一个重要条件就是交通状况便利与否。阿富汗虽与中国新疆接壤,但两国之间的陆路交通状况极其恶劣,多处于平均海拔5000米以上的人迹罕至的雪山峻岭和荒漠高原,气候恶劣,往来非常不易,每年仅有夏季三个多月通过羊肠小道穿行瓦罕走廊往来。因此,中阿之间贸易往来,主要经过第三国绕行,运输成本较高。若中阿通航,陆路交通的困境将迎刃而解,可以大幅缩减路程,便于两国贸易的开展和人员的往来。

二、阿富汗对通航问题的积极推动和中国政府的应对

阿富汗对中阿通航兴趣浓厚,不仅主动提出通航问题,而且积极推动,多次表达了尽早通航的愿望。1958年1月3日,中国驻阿大使丁国钰拜会阿富汗外交大臣纳伊姆,纳伊姆“对中阿通航,表示兴趣,希望经研究后有一结果”^⑤。1月8日,中国外交部副部长章汉夫接见阿富汗驻华大使萨马德,萨马德又转达了阿首相达乌德“很希望中阿之间能早日开辟民航航线”的愿望,他强调“若航线开辟后,班机可从喀布尔经新疆到北京,甚至可转赴日本、香港”。章汉夫表示“我们方面一直在研究”,并“将继续研究通航的问题”^⑥。2月10日,阿富汗外交副大臣又向中国驻阿大使丁国钰转达了外交大臣纳伊姆的意见,“希望我馆现在同阿民航局谈中阿直接通航问题”,更表示希望在他10月15日

① 《中华人民共和国同亚非各国的贸易》,《人民日报》1955年4月19日。

② 《陈毅副总理出访阿富汗王国的参考资料之六:中国阿富汗经济贸易简况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:203-00202-05。

③ 《关于答复驻阿富汗使馆经济援助和小额贸易事及宴请阿驻华大使事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:203-00100-02。

④ 《我国和阿富汗签订贸易协定》,《人民日报》1957年7月30日。关于中阿经贸往来的具体情况,参见张安《和平共处五项原则与20世纪50年代的中阿关系》,《南亚研究》2014年第3期。

⑤ 《我驻阿富汗使馆电告关于丁国钰大使与阿富汗外交大臣纳伊姆作礼节拜会时的谈话记录》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00879-04。

⑥ 《外交部亚洲司编写的关于章汉夫副部长与阿富汗驻华大使萨马德的谈话记录》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-02。

访华前签订航空协定或由他在北京签订。^①3月18日,阿富汗首相达乌德再次主动向中国驻阿大使丁国钰谈及中阿通航问题。4月至5月间,阿外交大臣纳伊姆同样曾多次询问中国驻阿大使丁国钰关于中阿通航问题的进展。^②此外,阿富汗财政大臣、宫廷大臣、外交副大臣等人在会见中国驻阿大使丁国钰时,也都曾主动提及中阿通航问题。

1958年4月9日,阿富汗外交部正式向中国驻阿大使馆提议,双方派代表对中阿通航问题进行初步会谈,并拟派民航局局长、航空公司经理和外交部条约司司长三人作为谈判代表。会谈中由阿方将有关资料提供给中方,并研究签订航空协定问题。第二天,阿富汗外交部再次催问。在未接到中国外交部明确指示的情况下,中国驻阿大使馆只能回答以后答复。^③

面对阿富汗政府的积极态度,中国政府很快开始将解决中阿通航问题付诸行动。首先,中国外交部多次要求中国驻阿大使馆调研阿富汗民航的基本情况,以便国内研判中阿通航的可能性。1957年11月13日,中国外交部、民航局电告中国驻阿富汗大使馆,“国内正在研究”中阿通航问题,但“因国内有关阿民航情况资料甚少”,希望在“可能范围内尽量”报回阿富汗民航的相关资料,以供国内研判。^④为使驻阿大使馆更好地开展工作,1957年12月19日,中国外交部发送中国驻阿大使馆关于中国同东南亚若干国家开辟国际航空路线问题的文件以作参考之用。^⑤1958年1月9日,中国外交部再次致电驻阿大使馆,催促使馆“就通航问题提出意见,并将已有的有关资料先行报回”^⑥。为此,中国驻阿大使馆多次报回相关资料,为中国政府研判中阿通航提供了客观依据。1月26日,中国驻阿大使馆报回了阿富汗民航的组织情况、航空设备和与各国的航空协定等基本资料。3月31日,在同阿富汗政府进一步接触的基础上,中国驻阿大使馆再次送回阿富汗航空的相关资料和阿富汗民航局提供的航空资料汇编。

其次,中国驻阿大使馆与阿富汗有关方面加强沟通,以摸清阿富汗的意图和进一步了解阿富汗民航的详细情况。1958年1月27日和2月3日,中国驻阿大使馆参赞康矛召两次拜访时任阿富汗民航局局长哈基米,在交谈中哈基米介绍了阿富汗民航的有关情况,表示“鉴于中阿友好,两国又有共同意愿,签订一个航空协定是很自然、很容易的事情”,愿“在两国政府首长就通航问题交谈的基础上,继续进行讨论”。他强调“阿气象设备极简陋”,如中阿直接通航,“阿条件困难,希望中国在电讯设备及技术上予以援助”;“阿尚无合格的正式飞行员,在两年内不可能有阿驾驶员在中阿航线飞行”,希望中国“暂时允阿雇佣印度驾驶员飞航”;“航线可经阿拉木图至喀布尔,经德里至喀布尔,或经帕米尔直达”。在此基础上,他“希望早与我国签订航空协定,具体路线及技术细节可作附件,并表示或由中国民航局派人来阿,或阿派人赴华进行谈判”。康矛召表示,“将报告大使并赞同其建议,至

① 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-05。

② 《我驻阿富汗使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

③ 《我驻阿富汗使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

④ 《外交部函告民航总局关于周恩来总理访问阿富汗时阿首相达乌德曾提及开辟中国—阿富汗航线事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-01。

⑤ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

⑥ 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

于有关航空协定的具体谈判拟以民航当局组成的代表团间进行为好”^①。根据这两次接触,中国驻阿大使馆判断“阿目前无力对我开航”,于是2月4日中国驻阿大使丁国钰向中国外交部和民航局建议如下。

(1) 阿政府提出与我通航,似主要出自政治考虑,对我表示诚意与友善,因此我应以积极的态度对待。

(2) 如我国技术条件无困难,似以直航为宜。否则可经苏联并签订三国间的协定。

(3) 建议邀请阿民航局代表团,于四、五月间赴北京进行具体的谈判,并订立航空协定。至于具体航线的安排,可作为协定的附件,视情况同时签订或留待日后。

(4) 建议我民航局进行有关的技术上准备,争取今年试航成功(五至十月气候最好),今后可不定期开航。

(5) 阿方正式提出在电讯材料及专家等方面予以援助时,似可同意。^②

3月31日,在同阿富汗政府进一步接触的基础上,中国驻阿大使馆再次电告中国外交部和民航局,提出考虑到“阿富汗系我友好邻国,他们的通航要求是出于善意,目前通航虽有困难,但我仍可采取相应的积极态度,如不作具体表示,或仅告以目前条件尚不成熟,会使阿方失望”。而且,鉴于“阿方已正式向我提出通航,我须尽早提出明确方案”^③。据此,中国驻阿大使馆再次建议如下。

(1) 我正式向阿方表示同意开航,但因目前条件不成熟,需作技术条件上的准备,一旦条件成熟即可开航。

(2) 如阿方积极希望签订协定,我可表示先签订一原则性的航空协定,在协定中肯定两国政府同意通航。至于有关通航的细节,待双方民航局继续商谈并作积极准备,待达成协议后即作为协定的附件。这样的做法,一方面能使阿方感到满意,同时在我准备工作方面也可以有明确的方针。

(3) 由于直接通航有困难,是否也可考虑由北京通阿拉木图的航线经斯大林拉巴德^④或塔什干,延长至喀布尔,作为不定期的航线。

(4) 如阿富汗提出由阿单方先行开航(估计这种可能性极小),是否可考虑阿机飞到喀什或乌鲁木齐再由我民航飞机联运到北京。^⑤

但是,中国驻阿大使馆一直没有收到中国国内的回应。4月10日,中国驻阿大使馆催促中国外

① 《我驻阿富汗使馆电告关于康予召参赞和阿民航局长哈基米谈民航情况及中国—阿富汗通航事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-04。

② 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-05。

③ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

④ 该城市1929—1961年被称斯大林拉巴德(Stalinabad),意为“斯大林城”。随着1961年10月苏联共产党第22次代表大会上对斯大林批评的加深,苏联及东欧社会主义国家再次掀起去斯大林化的运动。该城市1961年后改称杜尚别,1991年9月成为宣布独立的塔吉克斯坦共和国首都。

⑤ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

交部,“我馆3月31日航寄电报对通航问题提出了建议,如我馆建议可行,我觉得可派代表同阿方谈,谈时我先不表示肯定意见,了解对方意图后,我研究方案报国内批准”^①。

再次,中国外交部和交通部经过研究,最终确定中阿通航方案。根据中国驻阿大使馆报回的资料,1958年2月28日,中国外交部向国务院总理周恩来和副总理陈毅汇报了阿富汗提出希望近期签订中阿航空协定的相关情况。^②此时,中印通航问题、中锡^③通航问题也正在交涉当中。由于印度、锡兰、阿富汗均地处南亚,国家性质基本也一致,中国外交部和交通部就将中国与这三国的通航问题放在了一起进行研究。3月17日,中国外交部和交通部^④在共同向国务院上报的《外交部、交通部对印、锡、阿三国通航的航线方案》中表示,“关于中印、中锡、中阿通航问题,根据总理对外交部报告批示,开放昆明、广州为国际港口,西藏线不予以考虑”,“进行步骤,先为印度,后为锡兰,及其他国家”^⑤。对阿富汗提出的“由经由苏联阿拉木图至阿、直越帕米尔高原至阿、经由德里至阿”三种通航方案,中国外交部和交通部判断,“前两种可能拟指通航至我国新疆乌鲁木齐或喀什,至于经由德里一线,其前来我国的可能路线与印、锡情形相同”。于是,经过对阿富汗的通航方案进行细致的分析比较,中国外交部和交通部决定,“鉴于中阿航线牵扯到许多目前尚难定夺的情形”,“在我国西北后方是否允许开辟对资本主义国家的国际航线是关系较大的问题,同时苏联是否允许经过其国境也是问题,乌鲁木齐和喀什的机场设备也不符合要求”,因此,“为表示友好起见可先由双方签订通航协定,将具体的航线保留至日后再由双方商定”。“我们总的意见对各国通航至我国均统一以广州为开放口岸,并一律争取经由香港进境,以免有多种不同路线不易掌握管理,我方至该国则为先行中缅航线^⑥的延伸,借以形成我国至亚非国家的国际干线,至于此项航线涉及我国对缅甸等国的过境权问题应如何解决,拟由外交部另行研究。”^⑦

根据中国驻阿大使馆的建议,1958年4月中旬,中国外交部与交通部、民航局再次专门对中阿通航问题进行了商讨。会上,中国交通部、民航局“均不同意开放北京、乌鲁木齐、喀什三地”^⑧。据此,中国外交部拟定了中阿通航的最终方案并上报国务院。该方案基本上延续了前一个方案的内容,原则上“我国赞成同阿富汗建立航空交通,以加强两国间的友好关系和经济贸易的联系”,但“鉴于中阿双方在目前尚不能飞行,加以具体航线牵涉问题较多,故双方可先签订航空协定”,“航线暂不规

① 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

② 《外交部上呈报告关于阿富汗副首相兼外交大臣纳伊姆应邀访华及周恩来总理给纳伊姆的邀请书》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00398-01。

③ 锡兰,即今斯里兰卡。

④ 1958年2月17日,中国民航局由直属国务院领导划归中国交通部领导。

⑤ 《印度国防部长梅农介绍印卡林加航空公司负责人巴特奈克来华谈中印通航问题》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00586-02。

⑥ 1955年11月中缅签订航空协定,确定中方可飞昆明—曼德勒—仰光航线,缅方飞仰光—曼德勒—昆明—广州航线。但当时协定规定的中方航线,只是从昆明经停曼德勒到仰光,中方没有飞往其他国家的以远权,要到其他国家,必须转坐缅甸或其他友好国家的飞机。该航线在一定程度上便利了中国与东南亚及中东国家之间的往来。20世纪50年代,中国领导人曾通过这条航线出访印尼、缅甸、印度、埃及、阿富汗等国家。

⑦ 《印度国防部长梅农介绍印卡林加航空公司负责人巴特奈克来华谈中印通航问题》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00586-02。

⑧ 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

定,作为协定附件留待日后解决”,“如阿方要求规定航线,我对阿开放广州或昆明。不开放西北、北京、上海。我方航线为中缅航线的延伸,经印巴到坎大哈”^①。

在国务院未批准前,1958年4月22日,中国外交部电告驻阿大使馆,“3月31日、4月10日电悉。中阿通航方案已报国务院,尚未批下。目前暂不能会谈”。鉴于中国驻阿大使馆倾向于中阿直接通航,“一直考虑开放”北京、乌鲁木齐、喀什三地,中国外交部特意提醒中国驻阿大使馆,“北京、乌鲁木齐、喀什均不对资本主义国家开放。将来与阿谈判通航时应注意到这一点”^②。6月1日,国务院副总理陈毅批准了中国外交部拟订的中阿通航方案。^③根据陈毅的批示,中国外交部和交通部又对中阿通航谈判的原则进行进一步研究。

三、中阿通航问题的搁浅

1958年7月,中国首任驻阿大使丁国钰即将离任,他估计在辞行时阿外交大臣又会问及通航问题。因此7月3日,丁国钰请示外交部“原则上应如何回答”^④。7月5日,中国外交部和交通部联名将中阿通航谈判的方案和原则告知中国驻阿大使馆,并决定“通航问题将由继任大使与阿方商谈”,“待国内具体指示及我方协定草案文本到达后由你馆进行谈判”,“如阿方认为尚有必要由双方专业性代表团进行谈判,我们欢迎他们派代表团来北京谈判”^⑤。

8月上旬,中国驻阿新任大使郝汀抵达阿富汗。8月16日,郝汀正式拜访阿外交大臣纳伊姆。郝汀表示,“我政府授权谈判此问题,并愿尽早与阿有关当局开始商谈。”纳伊姆称,“即令有关机关开始谈判”。但在郝汀将中方具体意见告知阿富汗政府后,阿方希望直接开辟由阿富汗经新疆到北京的航线,“表示对经印、缅航线无兴趣,愿直接到新疆”^⑥。

阿富汗屡次表态,希望直接通过中国新疆开航北京。从1919年阿富汗独立伊始,阿富汗就“有意识促进阿富汗对新疆的影响”^⑦,1923年新疆地方政府还与阿富汗签订《中阿临时通商条件》。而且,新疆与阿富汗地理相连,宗教信仰、风俗习惯相同,有些民族还跨界而居,特别是当时有一些阿富汗侨民居留中国新疆地区。近代以来,“前来新疆经商谋生的阿富汗人也不少”,“有些人就在新疆定居下来了”^⑧。1955年1月中阿建交后,随着国内国际形势的变化,在新疆的包括阿侨在内的南亚

① 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

② 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

③ 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

④ 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

⑤ 《我驻阿富汗大使馆电告关于阿方提议会谈中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-08。

⑥ 《我驻阿富汗使馆电告关于郝汀大使与阿富汗外交大臣纳伊姆的谈话纪要》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00879-08。

⑦ 安德鲁·A. W. 福布斯《中国新疆的军阀与穆斯林:民国政治史(1911—1949)》(Andrew A. W. Forbes, *Warlords and Muslims in Chinese Central Asia, A Political History of Republic Sinkiang, 1911-1949*),剑桥大学出版社1986年版,第69页。

⑧ 新疆维吾尔自治区地方志编纂委员会《新疆通志·外事志》,新疆人民出版社1995年版,第141页。

国家侨民,“少数出身成分不好的,在合作化和公社化后表现不满,闹单干、闹退社,到1956年和1957年仅喀什地区约有五百人次,他们以外籍为理由,不断向我公安、外事部门和巴、阿、印等使馆申请出境回国”^①。对此,阿富汗外交部和驻华大使馆多次要求中国政府批准他们出境,阿富汗要求通航新疆就有着便于阿侨往来的考虑。但在当时的情况下,包括新疆在内的中国西北是国防重地,空域不可能对阿富汗开放,北京也只对苏联开放。于是,中国政府婉拒了阿富汗直航的要求。郝汀以“我们考虑飞越阿边境大山存在技术困难,短期内不易解决”为由,“向有关方面婉言推辞”^②。

中国婉拒阿富汗的通航要求,很大程度上是出于客观条件的限制。虽然“中阿通航在经济上、时间上和贸易上对两国都有好处”^③,也便于中国与西亚、非洲、欧洲等地的往来,但是,不仅新疆不宜对外国开放,而且当时中国的民航还属于初创时期,比较落后,缺少飞越平均海拔达到5500米的中阿边界地区的四引擎飞机,更何况此前已先后开通中苏、中缅、中越等航线,基本满足了对外通航的需要。不仅如此,经过中国外交部与中国外贸部沟通后发现,“我国还不可能同阿有大量的贸易或交通运输”^④。更且,若中阿通航,“阿气象与通讯的设备及人才均极其缺乏,希望中国的技术设备及人员上予以协助”^⑤,这对中方来说也是不可能完成的事情。因此,着眼于中阿友好关系的发展,中国政府虽曾设想可以先签订通航协定,航线确定及正式通航延后再讨论,但上述客观原因决定了中阿正式通航在短期内还无法实现。中阿通航对中国而言,虽有所需,但并不必要。对此,中国政府曾向阿富汗进行过解释。1958年3月18日,阿富汗首相达乌德询问中国驻阿大使丁国钰通航问题时,丁国钰回答,“直接通航目前还有些技术困难,我国尚无四引擎飞机,喀什机场还不能降落大飞机。我馆当继续同中、阿民航当局商讨如何解决技术问题,最近要通航有困难”^⑥。不过达乌德表示,“苏联的TU喷气机设备齐全,适宜于中阿间的飞行”^⑦。

当然,中阿通航问题还受制于东西方冷战的国际局势。冷战时期,中国周边国家和地区一直被美国视为利益攸关的地区。虽然美国认为,在阿富汗“中国的影响一直很小,而且在未来仍可能保持这种状况”^⑧,其矛头主要指向苏联而不是中国,但也认为,“共产党中国认为美国是它的主要敌人,自然它希望削弱美国在亚洲的影响”^⑨,“中国企图取得亚洲国家的友谊和信任是共产党外交政策中很重要的部分”^⑩。因此,基于意识形态的敌对性,美国对中国的遏制是不遗余力的,对中阿关系总是保持一定的关注。中国在考虑中阿关系的时候,也会将美国因素放在重要位置。此次,中阿关于通航问题的交涉最终搁浅,同样如此。

阿富汗民航确定与美国有着千丝万缕的联系,这也不能不引起中国政府的警惕。20世纪50年

① 《关于新疆外侨情况和处理意见的请示及南疆地区苏侨情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:118-01141-03。

② 《我驻阿富汗使馆电告关于郝汀大使与阿富汗外交大臣纳伊姆的谈话纪要》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00879-08。

③ 《阿富汗内务大臣卡尤姆访华:阿代表团访华简报》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:204-00889-01。

④ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

⑤ 《我驻阿富汗使馆电告关于阿富汗王国首相达乌德对国际局势的看法》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00879-05。

⑥ 《我驻阿富汗使馆电告关于阿富汗王国首相达乌德对国际局势的看法》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00879-05。

⑦ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

⑧ 沈志华、杨奎松主编《美国对华情报解密档案》第6卷,东方出版中心2009年版,第465页。

⑨ 《美国对亚洲的外交政策——美国康伦公司研究报告》,世界知识出版社1960年版,第21页。

⑩ 《美国对亚洲的外交政策——美国康伦公司研究报告》,第20页。

代,经历过不止一次被巴基斯坦封锁贸易通道且自身经济力量有限的阿富汗,不得不依靠外国援助来发展空中交通,这给了美国介入阿富汗航空事业的可乘之机。1951年,美国驻阿大使向阿富汗政府提出《美阿军事协定》草案,草案中提到由美国军官整编阿富汗军队,提供美式装备,以及在阿各地修建机场等。^①1953年,在美籍波兰人、时任联合国阿富汗技术援助代表团顾问、国际民航组织的代表马柯夫斯基的帮助下,阿富汗成立民航局。

稍后,“面对苏联的渗透,美国面临怎样维持和加强阿富汗与西方关系的问题。”^②因此,美国还加强对阿富汗的经济援助。“为抵消苏联影响,提供经济技术援助,既为美国的友谊提供明显的实证,而且可以加强阿富汗与自由世界的关系和减少对苏联的依赖,防止阿富汗彻底倒向苏联。”^③1956年2月,美阿签订了一项技术援助协定。1956年6月,阿富汗与美国达成协议,决定由美国贷款500万美元,赠予950万美元,由阿方提供一亿阿尼^④,作为发展阿富汗航空之用,并计划购买美国新式飞机和改装现有的飞机。同时,由美国在坎大哈修建国际机场,计划三年完成。该机场地处兴都库什山以北,战时可改为空军基地,可供大型喷气式飞机降落,且离苏联不远,战略位置不言而喻。根据该协议,阿富汗当时唯一的航空公司——阿里亚纳航空公司于1957年4月由美国泛美航空公司收购了49%的股权并售给该公司四引擎飞机4架,美国在该公司中派有一副经理,并按照美国的制度改组和管理该公司。此外,还有来自泛美航空公司的7名飞行员和22名专家在各部门工作。此外,根据该协议,美国还打算在阿富汗西部的赫拉特(Heart)、东部的杰拉拉巴德(Jalalabad)、东北部的巴格兰(Baghlan)和普勒胡姆里(Pule Khumri)等重要城市修建机场。阿富汗各地机场的通信和辅助系统将全部在美国购买,阿富汗的飞行人员将去美国受训。^⑤同年,美国还贷给4万吨小麦“救济”阿富汗的粮荒。^⑥

1957年1月,美国总统艾森豪威尔提出“艾森豪威尔主义”,拟由美国来填补英、法殖民主义者在近东地区遗留下来的所谓“真空”,对中东国家加强“经济合作”和军事援助,以防止“共产主义侵略”,计划两年内额外拨款4亿美元,向中东国家提供经济援助,并可随时使用美国武装部队。根据这一战略,1957年2月17日,美国国际合作总署署长霍利斯特访阿时表示,将优先考虑给摩洛哥、突尼斯和阿富汗以援助的问题。^⑦他还强调,美国“将继续给阿富汗以援助”,并特别提到了学校教育合作及帮助阿富汗建设航空事业。此外,据称他曾向阿富汗提出以1500万美元租借坎大哈机场,但阿方未同意。^⑧1957年3月31日,美国总统特使理查兹访问阿富汗,觐见了阿富汗国王并与达乌德首相进行了会谈,向阿富汗政府解释“艾森豪威尔主义”的精神和目的。阿富汗对“共产主义威胁”及“填补真空”有异议和保留,而对“无条件的经济援助”则期望甚殷。“阿富汗没有表示赞成或

① 朱克《阿富汗》,世界知识出版社1959年版,第62页。

② 《美国对外关系文件集,1955—1957年》(Foreign Relations of the United States, 1955—1957)第8卷,美国政府印刷局1987年版,第9页。

③ 《美国对外关系文件集,1955—1957年》第8卷,第43页。

④ 阿尼为阿富汗货币名。按当时汇率,1亿阿尼约合476万美元。参见《我驻阿富汗使馆电告近来美国对阿援助情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00777-09。

⑤ 《阿富汗王国外交政策和对外关系基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:203-00197-06。

⑥ 《美国对外关系文件集,1955—1957年》第8卷,第14页。

⑦ 《美国将先考虑给摩洛哥、突尼斯和阿富汗的“援助”》,《参考消息》1957年3月7日。

⑧ 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗的外交活动情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00826-09。

不赞成艾森豪威尔主义”但宣布在不放弃中立政策的前提下,“同意按照艾森豪威尔的中东主义接受美国的援助”^①。会谈后,理查兹与达乌德发表了联合公报,公报表示美国已准备给阿富汗某些贷款,主要用于赫尔曼德工程、民航事业、公路与运输业。^②与此同时,美航空公司负责人马尔林也访阿。中国外交部判断,美国主要是担心“苏联援阿的喷气飞机利用阿南部唯一的喷气机基地”^③,“最直接的目的是控制阿航空业以及具有重要战略价值的坎大哈机场”,“这些人员的活动以艾森豪威尔特使理查兹访问阿而达到高峰”^④。

美国还在与航空有关的气象设备等方面援助阿富汗,1957年7月美国国际合作总署与阿富汗签订一项协定,决定援助阿富汗7个气象站的设备。1957年9月,阿富汗民航局局长赴美,与美国摩里逊·努得逊公司隶属的建筑公司签订合同,由其承包修建坎大哈国际机场全部工程,并于同年10月30日正式动工。^⑤同年,阿政府又和美国费厄米尔德航空测绘公司订立了测绘阿富汗地形图的合同。1958年6月,阿富汗首相达乌德访美期间,美国宣布给予阿富汗2670万美元的无偿赠款。艾森豪威尔向达乌德保证,“美国愿意继续帮助阿富汗发展它的经济资源”,在达乌德和艾森豪威尔的联合声明中还强调,美国将帮助发展阿富汗的民用航空事业。^⑥

面对阿富汗民航与美国牵扯不清的状况,中国政府认为,虽然“就目前情况来看,阿政府的提议尚不可能是由于美国的指使”,但“由于阿富汗航空公司中49%的股份为美国所持有,因之对此保持一定的警惕性,这是必要的”,周恩来也指示,“我国原则上可以同亚洲国家通航,但不能接受美、英、荷等非亚洲国家驾驶员”^⑦。由此可见,中方婉拒中阿通航并不难理解。

得知中国政府始终不愿意开通直航的消息,考虑到向中方政治上释放善意的目的已达到,阿富汗没有继续向中国提出直航要求。“阿方即未再提这一问题。”^⑧若依据中方通航方案,中阿通航后航线经印度、巴基斯坦才能抵达阿富汗的坎大哈。这不仅和原有的空中交通相差不大,而且一旦阿富汗与巴基斯坦争端再起,巴基斯坦封锁领空,中阿通航又将成为泡影,无助于缓解贸易困境。与此同时,阿富汗和巴基斯坦已恢复外交关系,阿富汗的货物过境问题已经解决,贸易通道重新打通。阿富汗和苏联也已签订贸易过境协定,阿富汗和印度、伊朗、荷兰、黎巴嫩、叙利亚、土耳其、联邦德国等国也签订了航空协定,其对外贸易渠道已出现多元化趋势,基本无贸易通道阻滞之虞。因此,若依据中方通航方案,中阿“通航目前在阿方还无大需要”^⑨。

更为深层次的原因是,阿富汗从其中立外交着眼,不愿与社会主义阵营过于亲密。从1955年赫鲁晓夫、布尔加宁访问阿富汗开始,苏联加大了对阿富汗的军事和经济援助,大力推进苏阿关系。随着苏

① 《理查兹说阿富汗没有表明对艾森豪威尔主义的态度》,《参考消息》1957年4月7日。

② 《我驻阿富汗使馆报回关于1957年第一季度阿富汗政治动态》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00826-01。

③ 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗的外交活动情况》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00826-09。

④ 《我驻阿富汗使馆报回关于1957年第一季度阿富汗政治动态》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00826-01。

⑤ 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

⑥ 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗王国首相达乌德访问美国及阿富汗的中立政策和阿美关系》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00988-06。

⑦ 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。

⑧ 《陈毅副总理出访阿富汗王国参考资料之三:中国阿富汗通航问题》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:203-00202-03。

⑨ 《关于我访问阿富汗王国文化代表团的报告》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00924-02。

联对阿富汗援助的增加和苏阿关系的迅速发展 据当时中国驻阿大使馆分析,“从目前阿富汗总的对外关系来看,苏联在政治、经济、军事等方面的影响仍是超过了美国”^①。面对这种态势,“阿政府和社会主义国家靠拢也不是没有顾虑的”^②。一方面,阿富汗担心社会主义阵营在阿富汗的影响过大。阿富汗不敢得罪苏联,那么包括中国在内的其他社会主义国家往往会成为平衡两大阵营在阿影响的牺牲品和“替罪羊”。另一方面,“阿富汗与社会主义国家的进一步靠拢,不免遭到来自西方的压力”^③。面对苏阿关系的突飞猛进,美国决定调整阿富汗政策,在默认苏联在阿富汗有特殊地位的情况下,采取措施改善美阿关系,以确保阿富汗的中立地位,防止阿富汗彻底倒向苏联。“当美国认识到苏联给阿富汗的军事经济援助规模和对这片区域影响的时候,美国决定在阿富汗有一个立足点。为在这里和苏联竞争,美国重新评价了对阿富汗的政策和帮助推动阿富汗的经济建设计划。”^④美国国家安全委员会“建议,美国努力解决巴阿争端,鼓励阿富汗最小限度地依靠社会主义阵营的军事援助,向美国和其他西方自由世界寻求军事装备和援助”^⑤。因此,阿富汗在考量中阿通航问题时,不得不考虑到美国的反应。

此外,阿富汗民航实力有限,短期内开航的可能性较小。这也是阿富汗在被中国婉拒之后搁置中阿通航问题的重要原因。其时,阿富汗民航局所属的唯一的阿里亚纳航空公司,仅有4架可以从事国际通航的达科他式四引擎飞机,但主要用于中东和欧洲方面的航线,而且“阿尚无合格的正式飞行员,在两年内不可能有阿驾驶员在中阿航线飞行”^⑥。阿富汗的机场设备也很差,全国仅有9个气象台,“气象设备距离现代航空要求甚远”^⑦。虽然在美国的援助下,阿富汗积极修建坎大哈国际机场,但工程也需到1959年底竣工。特别需要指出的是,中阿两国“同时在客运和货运上在相当的时期内不可能有很多的往来,双方开辟此航线也还存在技术上的困难”。因此,“阿在目前提出通航,政治意义是主要的”,“两国间的正常通航可能需待1959年之后”^⑧。即使双方达成了通航协议,短期内正式开航的可能性也很小。

综上所述,阿富汗对进行中阿通航谈判动力不足,在被中国婉拒之后采取了一种几乎是听之任之的态度,此次中阿通航问题的交涉就此搁浅。

结 语

中华人民共和国成立后,睦邻外交是中国政府处理与周边国家关系的重要外交指导思想和原

-
- ① 《我驻阿富汗使馆报回关于阿富汗王国首相达乌德访问美国及阿富汗的中立政策和阿美关系》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00988-06。
 - ② 《我驻阿富汗使馆报回关于1956年第一季度阿富汗政治动态》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00776-05。
 - ③ 《我驻阿富汗使馆报回关于1956年第一季度阿富汗政治动态》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00776-05。
 - ④ 阿卜杜勒-库亚姆·穆罕默德《美国对阿富汗的外交政策(1919—2001)》(Abdul-Qayum Mohmand, *American Foreign Policy Toward Afghanistan: 1919-2001*),数据库信息和学习公司2007年版,第110—111页。美国学者科琳娜·维吉耶认为,苏联通过军事援助、阿富汗军官在苏联的训练以及经济发展项目,在阿富汗的影响和控制不断增加,将美国的注意力重新吸引回阿富汗。参见科琳娜·维吉耶《阿富汗冲突评估》(Corinna Vigier, *Conflict Assessment Afghanistan*),美国公益服务委员会2009年版,第21页。
 - ⑤ 亨利·布拉什《阿富汗和苏联》(Henry S. Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union*),杜克大学出版社1985年版,第28页。
 - ⑥ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗通航问题等》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-05。
 - ⑦ 《外交部电告我驻阿富汗使馆关于要求了解阿富汗有关航空方面的资料及使馆的复电》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-03。
 - ⑧ 《我驻阿富汗使馆电告关于中国—阿富汗航空协定事》,中国外交部档案馆馆藏档案,档案编号:105-00926-06。

则,在整个对外格局中有着举足轻重的作用。但着眼于意识形态、国家利益与地缘政治的影响,不同邻国在中国周边外交中的地位并不相同。20世纪50年代中后期,苏联、印度、印尼、缅甸等国是中国睦邻外交重点关注的国家。中国外交部认为,“阿富汗是个地理位置偏僻的小山国,经济和文化都非常落后,同国外的交往不多,对国际事务的作用也较小,国际风云对阿富汗的影响甚微,阿政府不愿意本国人民受外国思想的影响而威胁到封建统治”^①。尤其是作为奉行中立外交的小国,阿富汗在国际事务上多是“事不关己、高高挂起”的态度,“对国际事务不大积极,发表意见不多,发表时多半是继其他国家之后,且没有什么独特的见解或主张”^②。“就社会主义阵营在阿富汗的影响而言”,“由于地理和经济力量的原因,苏联担负主要责任”^③。因此,无论是从国际影响考虑,还是从实际需要出发,阿富汗都只处于中国周边外交的边缘地带。中国对阿在政治、经济、文化等方面仅开展了一些“既为阿方所需,又是我们不难办到的工作”,使两国“在重大政治上彼此支持和照顾,在具体联系上维持既友好又不冷不热的局面”^④。

在这样的情况下,对中国而言,在一定时期内,中阿通航虽有助于中阿关系的发展,但在周边外交和国际事务中的实际意义和战略意义并不大。因此,中国没有将中阿通航问题的解决摆在重要位置。不过,面对阿富汗积极主动的态度,从睦邻外交考虑,中国政府没有直接拒绝阿富汗,而是试图通过先签订通航协定,航线等具体问题待日后正式开航再根据具体情况磋商的方式来解决这一问题,这体现了中国力图通过和平谈判、友好协商的方式妥善处理和周边邻国关系的决心和决心。

综观此次中阿两国为开辟空中“丝路”进行的一系列交涉,我们可以发现,作为中国睦邻外交的有机组成部分,虽然中阿关系自建交后一直平稳向前推进,但“两国关系并未能根本改善”^⑤。在美苏冷战的大格局下,如何处理好与美、苏的关系是阿富汗关注的首要问题。据中国外交部解密档案称,“阿在同我关系上极为谨慎,抓得很紧,顾虑也不少,若非确认对己有利,是不会轻易采取重大行动的”^⑥,这从中阿关于通航问题的交涉中可以看出端倪。阿富汗之所以比较积极主动,主要由于解决这一问题符合其国家利益,一旦与国家利益不符,在此后相当长一段时间内阿富汗即未再提出。不容忽视的是,据中国驻阿大使馆分析,“阿不反华是既定方针”,“从维持中立政策的需要考虑,阿要保持同我友好,中阿关系可能有发展,但由于非阿当务之急,以及美、苏的压力和影响,开展较多阿也有顾虑,因此关系不会有很大开展”^⑦。

此次中阿关于通航问题的交涉虽然搁浅了,但双方关于通航谈判的尝试及通航的主观愿望,为后来的中阿通航谈判和正式通航奠定了良好基础。经过一系列交涉和磋商,1972年7月,中国政府 and 阿富汗政府正式签订《中华人民共和国政府和阿富汗王国政府民用航空运输协定》。^⑧但此后相

① 《阿富汗王国外交政策和对外关系基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:203-00197-06。

② 《阿富汗王国外交政策和对外关系基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:203-00197-06。

③ 《阿富汗王国外交政策和对外关系基本情况》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:203-00197-06。

④ 《驻阿富汗使馆1961年阿富汗形势和使馆工作总结及1962年工作规划及外交部批复》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-01103-01。

⑤ 《关于1956年—1959年中国—阿富汗王国友好往来情况表》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-00924-01。

⑥ 《驻阿富汗使馆调研文章:从中阿关系看美、苏、我争夺阿富汗的形势》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-01345-02。

⑦ 《驻阿富汗使馆1964年工作规划》,中国外交部档案馆馆藏档案 档案编号:105-01247-02。

⑧ 《中国和阿富汗签订民用航空运输协定 我政府民航代表团离喀布尔回国》,《人民日报》1972年7月28日。

当长一段时间,阿富汗政局一直复杂多变,中阿之间实际上并未真正实现直接通航。^①直到“9·11”事件之后,阿富汗要求与中国重签航空运输协定,中阿两国就民航问题进行了重新谈判,于2003年草签了新航空运输协定文本,并就航线表、运力额度、第五业务权^②和包机飞行等事宜达成谅解备忘录。根据该协定,2003年7月,中国与阿富汗之间的首条民航线路——喀布尔至乌鲁木齐之间的民航线路开通。^③在此基础上,2006年6月19日,阿富汗伊斯兰共和国总统哈米德·卡尔扎伊访华期间,中阿双方正式签署了《中华人民共和国政府和阿富汗伊斯兰共和国政府民用航空运输协定》,该协定自签字之日开始实施,同时宣布1972年签订的中阿民航协定自本协定生效之日终止。^④从此,屡经波折的中阿通航最终进入常态化的新阶段。

[本文作者张安、李敬煊,分别为华中师范大学马克思主义学院、印度研究中心副教授和华中师范大学马克思主义学院教授。]

(责任编辑:李 冉)

① 阿富汗的阿里亚纳航空公司曾于1995年申请经营喀布尔至乌鲁木齐的航线,后因战乱未能开航。

② 所谓的第五航权是指经停第三国境内某点上下旅客或货物权,即允许航空公司两国中途搭载客货运往第三国。

③ 《中国与阿富汗将开通民航线路》http://www.xj.xinhuanet.com/xw/2003-07/12/content_700389.htm 2015年6月18日。

④ 《中国与阿富汗发表联合声明》,《人民日报》2006年6月21日。

SUMMARIES OF ARTICLES

Gao Yanjie ,*Diplomatic Relations in Name Only: The Sino-Indonesian Relations during the Early Stage of the Cold War (1949 –1954)*

Without any bilateral negotiations , Indonesia became the first nationalist country which directly established the diplomatic relations with the People’ s Republic of China. Nonetheless , after the establishment of the diplomatic relations , the Sino-Indonesian relationship went through a complicated process to realize its normalization. The relation with China was a part of Indonesian foreign policies toward all the communist countries. However , the Sino-Indonesian relations had some differences from Indonesia’ s relations with other communist countries because of the existence of Kuomintang and its authorities in Taiwan. Around the period of the Independence of Indonesia , the Taiwan authorities made efforts to establish relations with the Indonesian government. Considering its interests of realpolitik , Jakarta eventually decided to turn to the new-born China and received the positive response from the latter. However , under the influence of its domestic political environment and the anti-communism strategies of the U. S. , the Indonesian government kept distance with China deliberately , delaying dispatching its ambassador to Beijing and taking activities which damaged the bilateral friendship between Indonesia and China. With the adjustment of Indonesia’ s foreign policy from 1953 to 1954 , the ambassadors were dispatched mutually between China and Indonesia , and the Sino-Indonesian diplomatic relations realized normalization gradually.

Zhang An and Li Jingxuan ,*An Attempt to Open Up the ‘Silk Road’ in the Air: The Negotiation Related to China-Afghanistan Air Transportation Linkages in the 1950s*

In the 1950s , Afghanistan put forward the issue of air transportation linkages to China initiatively by many subjective and objective , historical and realistic factors. Facing the Afghanistan’ s proactive attitude , China once supported to build the air transportation linkages between China and Afghanistan. The Ministry of Foreign Affairs of the People’ s Republic of China not only asked the Chinese Embassy in Afghanistan to collect and investigate the relevant information on Afghan civil aviation and communicate with the related Afghan authorities , but discussed this issue with the Chinese Ministry of Transport several times. However , after careful consideration , China finally refused that request of direct flights because of the restrictions imposed by objective conditions of China’ s aviation and the situation of the international Cold War. The failure of this negotiation shows that Afghanistan was only

at the edge of China's peripheral diplomacy in the 1950s. Moreover, it reveals that Sino-Afghan relation did not fundamentally improved, although this had developed smoothly during this period.

Chin Chong Foh, Impacts of the British and Japanese Colonization on Malayan Independence Movement before and after the Pacific War

The British colonial administration adopted a 'divide and rule' policy on the governance of the multi-ethnic society in Malaya. Malay was considered as natives who could enjoy certain privileges while non-Malay residents were treated as foreigners. Shortly after the break of the Pacific War, the Japanese colonial rule gained the support from many Malay nationalists. The Japan's 'divide and rule' policy in Malaya, as well as the fights between the pro-Japan Malay military group and anti-Japan army led by Chinese, stimulated a series of ethnic collisions between Malay and Chinese communities which shortly broke before the end of the war. Due to the significant contribution of the Chinese community to the resistance against the Japanese occupation, the British administration drafted a Malayan Union proposal which widely recognized the Chinese rights of habitation in Malaya during the war. Moreover, the implementation of Malayan Union triggered a huge Malay nationalist movement throughout the country to safeguard their rights and interests. Followed by the rebellion of the Malayan Communist party during the war, the British Malaya administration promoted a coalition alliance between local right-wing Chinese leaders and pro-Britain Malay leaders to constitute an autonomous government in Malaya and endowed the civil rights to non-Malay with loose requirements, paving the way for massive naturalization of the non-Malay in the country. This effort accelerated the process of the independence of Malaya and subsequently helped to form a new country governed by multi-ethnic groups through the concept of power sharing.

Wu Linzhang, The Decision, Negotiation and Impact of the United States' Withdrawal of 'Jupiter' Missiles from Turkey

In the end of the 1950s, the United States deployed nuclear-capable 'Jupiter' missiles in Turkey, not only for the military purposes of containing the Soviet Union, but also for the reason that the 'Jupiter' missiles had significant political and psychological values for Turkey. During the Cuban Missile Crisis, the U. S. decided to withdraw 'Jupiter' missiles from Turkey in exchange of the withdrawal of Cuban missiles deployed by the Soviet Union. Meanwhile, it took measures to avoid causing the damage of the U. S.-Turkish relation. However, the U. S. failed to meet Turkey's demands for compensation. The removal of 'Jupiter' missiles led to the decline of the Turkish confidence in the U. S., gradually weakened the alliance relation between the U. S. and Turkey, and forced the Turkish government to re-examine its previous 'pro-West' foreign policy. Accordingly,