

英国对 1961 年伊拉克 - 科威特危机的 外交决策与军事干预

成振海*

内容提要 1961 年 6 月 25 日，伊拉克共和国总理卡塞姆对科威特提出带有军事威胁意味的主权要求声明，伊科危机随之爆发。伊拉克革命爆发后，尽管英方曾先后多次制定了预防伊拉克侵犯科威特的军事计划，但是危机爆发前伊科两国关系的改善以及英国对卡塞姆转嫁其国内统治危机意图的认知不足，致使英国人在一定程度上放松了对这种潜在威胁的警惕。危机爆发后，英国的态度经历了由最初的“静观其变”到最终“军事介入”的转变。从表面看，英国对伊科危机的军事干预是受情报“误导”的结果，但实际上，英国在科威特至关重要的经济、政治和地缘战略利益，才是英国决定进行大规模军事干预的根本原因。英国的军事干预推动了伊科危机的地区化和国际化，同时也激发了英国“复兴”其在波斯湾地区传统霸权的热情。

关键词 伊科危机 英国外交 海湾危机 阿卜杜勒·卡里姆·卡塞姆

1961 ~ 1963 年伊科危机是历史上伊科两国领土主权矛盾的首次集中爆发，它直接促成了科威特的“恐伊”心理，伊科领土主权争端问题也从此长期被视为波斯湾地区不稳定的重要因素之一。它大概经历了四个阶段：1961 年 6 月 25 日危机爆发至 1961 年 7 月 1 日英军出兵科威特，为危机的高潮阶段；1961 年 7 月 2 日至 1961 年 10 月 10 日英军撤离科威特，为英国丧失危机解决进程主导权阶段；1961 年 10 月 11 日至 1963 年 2 月 8 日卡塞姆

* 成振海，博士，安徽师范大学历史学院讲师，安徽师范大学巴基斯坦研究院特聘研究员。

政权被推翻，为危机的僵持阶段；1963 年 2 月 9 日至 1963 年 10 月 4 日伊科签订和平协议，为危机的缓和与结束阶段。危机爆发之初，英国很快决定进行大规模军事介入，并立即引起了各方的关注。在阿拉伯各国、美苏等域外大国、阿拉伯国家联盟、联合国等地区和国际组织的介入下，危机最终演变为一场典型的国际冲突。那么，在当时英帝国不断衰落，全球力量加速削弱的背景下，英国为何仍决定大规模军事介入伊科危机？英国的具体考量是什么？军事介入又带来了哪些影响？目前，学界有关该问题的研究，主要聚焦于伊科领土主权问题的产生和演变，而对英国与此次危机的关系则关注较少。^① 本文在充分挖掘、利用英国官方档案的基础上，结合学界已有研究成果，对以上问题进行分析，以期从大国干涉的视角，丰富和深化学界对伊科两国关系和波斯湾区域史的相关研究。

① 就笔者目前所掌握的材料，国内学界有关 1961 ~ 1963 年伊科危机的研究成果不但数量少，而且现部分相关成果主要从伊科领土争端的历史演变和国际政治的角度，对伊科两国关系进行整体探讨。在研究材料上对档案史料的使用较为不足。相较于国内学界，国外学界的现有研究成果无论从研究选题的针对性，还是档案材料的使用方面都达到了一定高度。然而，这些成果主要从伊科领土争端的视角探讨伊科危机本身的演变过程以及两国的关系，而对危机发生后英国角色的研究仍较为不足。此外，随着新档案的不断解密，现有相关研究成果在档案材料的基础上需进一步挖掘和补充。国内代表性研究成果有钱学文《伊科边界问题之由来》，《阿拉伯世界》1995 年第 3 期；杨光《伊拉克科威特领土争端透视》，《西亚非洲》1992 年第 2 期；田文林《英国在中东的“分而治之”政策及其后果》，《西亚非洲》2020 年第 3 期。国外代表性的相关研究成果有 A. G. Mezerik, *Kuwait-Iraq Dispute, 1961 · United Kingdom Relations, Chronology, UN Action · Special Section: Role of Oil in the Middle East*, New York: UN Bureau Room 301, 1961; Richard Schofield, *Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes*, London: Royal Institute of International Affairs, 1991; Mike D. Goodwin, *The Iraq-Kuwait Crisis of 1961: A Lesson in Interregional Politics and Economics*, A Thesis of Master of Arts in International Studies of Washington University, 1991; Maha Alkenae, “The Boundary Dispute between Kuwait and Iraq: Has It Subsided?” Master Thesis, International Affairs of Lebanese American University, 2004; Morice Snell-Mendoza, “In Defence of Oil: Britain’s Response to the Iraqi Threat Towards Kuwait 1961,” *Contemporary British History*, Vol. 10, No. 3, 1996, pp. 39 - 62; Nigel Ashton, “Britain and the Kuwaiti Crisis, 1961,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 9, No. 1, 1998, pp. 163 - 181; Rosemarie Said Zahlan, “Shades of the Past: The Iraq-Kuwait Dispute, 1961,” *Journal of Social Affairs*, Vol. 22, No. 87, 2005, pp. 47 - 80; Helene Von Bismarck, “The Kuwait Crisis of 1961 and Its Consequences for Great Britain’s Persian Gulf Policy,” *British Scholar*, Vol. 2, No. 1, 2009, pp. 75 - 96; Helene Von Bismarck, *British Policy in the Persian Gulf, 1961 - 1968: Conceptions of Informal Empire*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2013。

一 伊科危机爆发前英国对卡塞姆意图的预判

1961 年 6 月 19 日，科威特终于摆脱英国的保护国地位，获得完全独立。^① 然而，仅在科威特独立后的第七天，即 1961 年 6 月 25 日在伊拉克国防部举行的记者会上，伊拉克总理卡塞姆公然对科威特提出带有军事威胁意味的主权要求声明。^② 声明立即引起了科威特政府的强烈不安。科威特政府一方面立即寻求其他阿拉伯国家^③的支持，另一方面，开始与英方探讨关于履行安全保障承诺的问题。^④

就英国而言，尽管在科威特独立之前，英方曾多次设想卡塞姆侵犯科威特的可能性，并先后制定了“海龟行动”（Turtle Operation）、“勇士行动”（Valiant Operation）、“三聚体行动”（Triplex Operation）、“优势行动”

① 1899 年 1 月 4 日，英国与科威特统治者穆巴拉克·萨巴赫（Mubarak al-Sabah）达成秘密协议，即《1899 年英科协议》。它规定，穆巴拉克及其继任者自愿约束自己，不经英国事先同意，不接受任何政权或政府的代表或代理人，也不得转让其领土的任何一部分给任何政府或其臣民（参见“Agreement of 23rd January 1899 with Ruler of Kuwait,” *Treaties and Undertakings in Force between the British Government and the Rulers of Kuwait, 1841 - 1913*, p. 2, IOR/R/15/1/739）。《1899 年英科协议》标志着科威特初步成为英国的保护地。1914 年 11 月 3 日，奥斯曼帝国公开宣布加入同盟国阵营。为建立反奥斯曼联盟，英国不久后承诺给予科威特“独立公国”地位。一战结束后，科威特作为英国保护国的地位事实上确立下来。1939 年科威特以法律形式正式成为英国的保护国。本文采用了学界大多数学者的观点，即将 1899 年视为英科保护关系的起点。1961 年 6 月 19 日科威特独立时，为了预防地区大国对科威特的潜在威胁，英科以换文形式达成了一份新协议，史称 1961 年“英科换文”。该协议承认了科威特的完全独立地位，但仍然赋予英国在“尊重科威特国家主权的基础上”保障科威特的安全。换文第 D 款明确规定：“上述结论丝毫不影响女王陛下在科威特政府提出请求时为后者提供援助。”1968 年 5 月，该协议正式被废除（参见“Exchange of Notes between Kuwait and Britain, June 19, 1961,” in Richard Schofield, ed., *Arabian Boundary Disputes, Vol. 5, Iraq-Kuwait II, 1941 - 1992*, UK: Cambridge Archive Editions, 1992, p. 151; 《国际条约集（1960—1962）》，商务印书馆，1975，第 335 ~ 336 页）。

② 卡塞姆表示：“伊拉克共和国决心收回这块（指科威特）被帝国主义侵占的、原属于伊拉克巴士拉省的土地……我们将解放这块伊拉克的领土……我们有能力获得我们所有的权利。”尽管他宣称“将诉诸和平手段”，但是又断言“对帝国主义来说，和平手段是没有用的”。他继续表示，他将很快发布命令，任命现任科威特统治者为伊拉克科威特地区的行政长官，而“蔑视阿拉伯人民的共识以及伊拉克团结的人，将被视为叛国者”（参见 Telegram from Trevelyan in Baghdad to the Foreign Office, June 26, 1961, 7. 33 p. m., FO 371/156845）。

③ Kuwait (Richmond) to Foreign Office (FO), Tel. 275, June 26, 1961, FO 371/156845.

④ Kuwaiti Reaction to Qasim's Claims to Kuwait, June 26, 1961; From Kuwait (Richmond) to FO, Tel. 270, June 26, 1961, 8. 42 a. m., FO 371/156845.

(Vantage Operation)^① 等多个旨在保护科威特安全的军事计划，但是在科威特独立前夕，由于伊科关系的总体改善、英国对伊拉克内外局势认知不足，致使英方未能预判到这种潜在威胁会很快成为现实。

首先，在伊拉克王国时期，伊科关系时常因两国的边界或者领土问题而龃龉不断。然而，自卡塞姆上台至伊科危机爆发前，双方关系总体较为稳定，特别是在科威特独立前夕，甚至还取得了些许进展。这主要表现在：第一，1959 年，伊拉克曾投票支持科威特作为一个独立主权国家加入国际电信联盟；第二，1961 年 6 月初，伊拉克接待了科威特贸易代表团，并讨论了两国日益发展的经济合作前景；第三，1961 年 6 月 13 日，伊拉克宣布支持科威特加入国际劳工组织；^② 第四，科威特独立后，伊拉克是最早向科威特埃米尔致“贺电”的阿拉伯国家之一。

伊科危机爆发前，卡塞姆也曾表露出他对科威特领土的觊觎。1961 年 4 月底，当时盛传，英国将促使独立后的科威特加入英联邦。当月 30 日，在伊拉克预备役军官学院发表的演讲中，卡塞姆首次表示：“我们和科威特之间不存在边界……奸诈的帝国主义对科威特的身世，以及科威特在第一次

① “海龟行动”和“勇士行动”制定于 1958 年 7 月伊拉克革命爆发后不久。“海龟行动”的大致设想是：在行动开始后六小时内，首先将一个连队的英军空降科威特；在 24 小时之内将亚丁的预备队空运至科威特；在 96 小时之内向科威特新增一个营的兵力；最后在四到五天之内通过海路将最后一个营的兵力运抵科威特。“勇士行动”主要为了预防伊拉克鼓动科威特内部的亲伊分子发动政变。它的大概设想是：一旦科威特内部出现旨在推翻萨巴赫家族统治的政变，在“勇士行动”开始后六小时之内，将首支小规模英军空降科威特；在首支英军登陆科威特后两小时内，将两个营的英军空运至科威特；在行动开始 56 小时之内，第三个营将从亚丁空运至科威特。无论“海龟行动”还是“勇士行动”，英军的首要任务都是控制科威特的主要油田和供水系统。“三聚体行动”制定于 1959 年 5 月初，其大致设想是：在科威特向英国提出援助请求后 48 小时之内登陆科威特。登陆部队由 4 个连队组成，来自三个方向，即亚丁、巴林和沙迦三个基地（参见“Kuwait: Legal Aspects of Intervention,” Kuwaiti Report, Riches, July 24, 1958, FO 371/132779）。1960 年 11 月，皇家空军元帅、亚丁军事指挥官查尔斯·埃尔斯沃西（Charles Elsworth）爵士负责制定了一项代号为“优势行动”的军事计划，其要点是：依靠英国在整个中东地区的军事资源，即设想利用在亚丁的中东地区司令部的设施，以及位于肯尼亚的战略预备队和英国在巴林、沙迦和阿曼马西拉岛的机场和补给站，保证在必要时能以最快速度对科威特进行干预（参见 William Taylor Fain, “John F. Kennedy and Harold Macmillan: Managing the ‘Special Relationship’ in the Persian Gulf Region, 1961–63,” *Middle Eastern Studies*, Vol. 38, No. 4, 2002, pp. 102–103）。

② “Kuwaiti Membership of Arab and International Organizations, 1944–1961,” in A. Rush, ed., *Records of Kuwait, 1899–1961*, Vol. 7, *Foreign Affairs II*, UK: Cambridge Archive Editions, 1989, p. 652.

世界大战前后与我们关系的性质心知肚明。”^①

作为对卡塞姆的回应，科威特政府立即否认加入英联邦的可能性，并通过科威特电台多次向外界申明这一立场。^② 与科威特方面的紧张态度相比，英国似乎对此并不以为意。英方认为，尽管卡塞姆的“长篇大论”表明了“伊拉克对科威特的潜在图谋”，但这极有可能仅是对科威特将加入英联邦这一传言的下意识反应，因而不存在“迫在眉睫的危险”。^③ 5月中旬，伊拉克外长哈西姆·贾瓦德（Hassim Jawad）向英国驻伊拉克大使诺斯科特·杜威廉（Humphrey Trevelyan）表示，卡塞姆的言论并非基于任何现实考虑，“仅是对过去某种状态的陈述”。^④ 此后，伊拉克方面未再提及此事。

其次，英国认为，伊拉克政权存在内忧外患。主要包括：卡塞姆经济计划的失败、卡塞姆政权内部的意识形态和权力之争、伊拉克与西方石油公司的谈判、伊拉克北部的库尔德人问题等。这些问题将使卡塞姆无暇顾及对外扩张。此外，由于卡塞姆秉持阿拉伯国家民族主义思想，而愈加反对泛阿拉伯主义运动。他在阿拉伯世界的影响力也较为有限。英方相信，卡塞姆较为脆弱的地位将使之无力考虑科威特问题。因此，科威特的国际环境比较安全，这也促使英国加快了承认科威特独立地位的步伐。^⑤

实际上，与英国人的预判相反，伊拉克的国内困局，特别是卡塞姆的经济计划对资金的巨大需求，反而促使卡塞姆将目光转向科威特。卡塞姆上台后，为巩固新生政权，赢得民众支持，卡塞姆政府承诺将“消除所有社会不公，实施经济计划，实现国家经济独立”。^⑥ 这一经济计划包括四个部分：土

① “Qasim’s Speech at Reserve College”, April 30, 1961, 628/A/6, *Summary of World Broadcasts: The Middle East*, England: The Monitoring Service of the British Broadcasting Corporation; Majid Khadduri, *Republican ‘Iraq: A Study in’ Iraqi Politics since the Revolution of 1958*, New York: Oxford University Press, 1969, p. 169.

② “Kuwait and the Commonwealth,” May 5, 1961, 630/A/3, *Summary of World Broadcasts: The Middle East*. 在科威特内部，阿卜杜拉匆忙向民众发表声明，否认有任何将科威特置于英联邦保护之下的想法，并保证科威特将成为一个“完全摆脱帝国主义控制的伊斯兰性质的阿拉伯国家”（参见 Richard Schofield, *Kuwait and Iraq: Historical Claims and Territorial Disputes*, p. 104）。

③ British Embassy to FO, May 4, 1961, FO 371/156833.

④ Trevelyan (Baghdad) to G. F. Hiller (Foreign Office), May 17, 1961, FO 371/156833.

⑤ S. K. Hashim, “The Influence of Iraq on the Nationalist Movements of Kuwait and Bahrain, 1920 - 1961,” Ph. D. Dissertation, Exeter University, 1984, p. 443.

⑥ Majid Khadduri, *Republican ‘Iraq: A Study in’ Iraqi Politics since the Revolution of 1958*, p. 150.

地改革、^① 社会和文化改革、^② 推进工业化、与英美主导的伊拉克石油公司进行谈判^③。然而，仅在一年多后，卡塞姆的改革计划就难以为继。1961 年 4 月，伊拉克与西方石油公司的谈判基本陷入停滞。^④ 改革不但未能巩固卡塞姆的统治地位，反而进一步给国家经济造成损失，降低了民众的生活水平，激化了社会矛盾。

卡塞姆的经济计划之所以失败，除了改革思想混乱、内斗严重、改革具体举措失当等原因之外，资金不足也是重要的原因之一。^⑤ 为解决急需的资金问题，卡塞姆将目光转向科威特。根据欧佩克组织 1989 年的数据，自 1948 年开始，科威特的石油日产量一直高于伊拉克。至 1961 年，科威特的

-
- ① 尽管农业改革使伊拉克大地主不再是伊拉克特权阶级，但是改革并未触犯中等地主的利益，也未打破旧的农业生产制度，再加上农民生产资料不足，种植技术的缺乏，导致农业产量大幅下降。到 1961 年，伊拉克已经由粮食出口国转变为粮食进口国，其中大米和小麦消费的 40% 依靠进口（参见黄民兴《中东国家通史·伊拉克卷》，商务印书馆，2002，第 235 ~ 236 页）。
- ② 主要是改善下层民众生活和大力发展教育事业。
- ③ 卡塞姆上台后不久，就积极寻求与伊拉克石油公司进行谈判。谈判内容包括收回该公司尚未使用的租借地和获得该公司 20% 的股份；改变原来的石油标价、原油成本的构成和计算方法；加大伊拉克政府在矿区使用费中所占比例；等等。1961 年 4 月，卡塞姆亲自主持了谈判，但仍进展甚微，随后谈判陷入僵局。
- ④ Majid Khadduri, *Republican 'Iraq: A Study in' Iraqi Politics Since the Revolution of 1958*, pp. 160 - 162; Sir Humphrey Trevelyan to Lord Home Titled, "The Iraqi Economy during 1960," April 20, 1961, FO 481/15, *Confidential: Further Correspondence, Respecting, Iraq*, Part 15, January to December 1961, Printed for the Use of the Foreign Office, p. 7; *United Nations Supplement to World Economic Survey, Economic Developments in the Middle East 1959 - 1961*, New York: United Nations, 1961, p. 77.
- ⑤ 卡塞姆的改革计划是建立在巨额且持续的财政支出基础之上的。伊拉克财政收入主要来源于农业和石油。由于土改混乱，再加上干旱、农业生产的无序和投入不足等，到 1960 年伊拉克由粮食出口国变为粮食进口国。仅 1960 年，伊拉克进口粮食所用资金就达到 1500 万伊拉克第纳尔（Sir Humphrey Trevelyan to Lord Home, April 20, 1961, FO 481/15, *Confidential: Further Correspondence, Respecting, Iraq*, Part 15, January to December 1961, Printed for the Use of the Foreign Office, p. 9）。在其他改革领域，其实际所需资金远远超过计划。在运输、通信和房地产领域，拨款总额增加了 2900 万伊拉克第纳尔。教育领域的支出从 1958 年的 1300 万第纳尔增加到 1960 年的 2400 万第纳尔（*United Nations Supplement to World Economic Survey, Economic Developments in the Middle East 1959 - 1961*, p. 77）。显然，这些领域需要大量且可持续的资金支持，而伊拉克的经济状况无法满足。为了解决国内越来越恶化的经济问题，1960 年卡塞姆政府制定了第一份详细的“五年发展规划”。然而，这一规划的实现有赖于能否从其主要的收入来源——石油利润中获得更多的收益。然而，由于与伊拉克石油公司的谈判进展缓慢，卡塞姆难以拓展其资金来源。1962 年 2 月，伊拉克库尔德人再次爆发叛乱，卡塞姆政府不得不将大量资金用于军事，这进一步加大了卡塞姆政权的财政缺口。

石油日产量已约是伊拉克石油日产量的两倍，并成为世界第三大石油生产国。如果以 1989 年国际原油市场价格计算，仅石油出口一项，科威特年财政收入就接近 9 亿美元。至卡塞姆政权垮台的 1963 年，科威特的石油年收入已经超过 10 亿美元。^① 著名中东问题专家马吉德·哈杜里（Majid Khadduri）认为，吞并科威特，不但可为卡塞姆的改革计划提供必要的资金，如果再加上伊拉克自身的石油储量，卡塞姆将控制当时世界所知石油储量的 1/4，伊拉克也将一举成为世界最大的石油生产国。^② 这显然会使伊拉克在世界石油供应和定价方面占有举足轻重的地位。

此外，伊拉克内部对卡塞姆统治地位的挑战贯穿他执政的始终。1959 年 7 月，在利用“基尔库克事件”^③ 对伊拉克共产党（简称“伊共”）进行打压后，卡塞姆的统治基础已经极为脆弱。1961 年 2 月，伊拉克库尔德人又发动反政府叛乱，并很快占据上风。卡塞姆不得不将大量财力转而用于镇压国内叛乱。政局动荡又导致国内油价上涨，引发了民众的示威活动。1961 年 3 月，示威者与军队发生暴力冲突，继而又引发了大规模反政府示威。在伊科危机爆发之前的几周，巴格达充斥着一些秘密团体正在筹划发动政变的传言。^④ 有伊拉克政治观察人士也警告称：“这种局面很可能导致全面的爆发。”^⑤ 在此背景下，卡塞姆试图通过挑起外部争端，来转移国内矛盾，转嫁政权的内部危机，甚至希望借此机会把日趋分裂的伊拉克社会团结在一起，而科威特独立为卡塞姆提供了契机。正如在卡塞姆提出对科威特的主权要求后，一家科威特报纸指出的那样，卡塞姆是为了转移伊拉克公众对其国内问题的注意力，以此掩盖他在石油谈判中的失败，并为即将到来的 7 月 14 日伊拉克革命纪念日制造宣传素材。^⑥

① “1989 Annual Statistical Bulletin,” Vienna: The Secretariat of OPEC, 1990, p. 6.

② Majid Khadduri, *Republican 'Iraq: A Study in' Iraqi Politics since the Revolution of 1958*, p. 160.

③ 1959 年 7 月 14 日，伊共在基尔库克举办伊拉克革命胜利一周年纪念活动，纪念活动却演变为伊共和库尔德人对当地土库曼人的仇杀，史称“基尔库克事件”（参见成振海《伊拉克土库曼人社会地位的演变及其政治前景探析》，《世界民族》2019 年第 3 期）。

④ Threat to Qasim's Leadership, Sir H. Trevelyan, Baghdad to G. F. Hiller, Foreign Office, June 8, 1961, FO 371/157666.

⑤ “MENA in Arabic,” March 30, 1961, 604/A/3, *Summary of World Broadcasts: The Middle East*.

⑥ From Richmond (Kuwait) to FO, Tel. 335, July 1, 1961, Richard Schofield, *Arabian Boundaries, New Documents 1961*, Vol. 1, UK: Cambridge Archive Editions, 1993, p. 287.

最后，卡塞姆对科威特的主权要求也极具个人色彩。从现有的档案材料看，卡塞姆对科威特的主权要求显然比较冲动和突然。这主要体现在两个方面。第一，在卡塞姆提出对科威特的主权要求前，伊拉克外长贾瓦德等伊拉克政府要员对卡塞姆的意图知之甚少。因此，当卡塞姆宣布对科威特的主权要求后，贾瓦德就像“一个走在沙漠里的人，突然后背被一块大石头击中”。^①实际上，贾瓦德并不赞同卡塞姆的做法，他也曾多次表达对卡塞姆做法的“无奈”。^②第二，根据英方的情报，1961年6月20日，卡塞姆在收到伊拉克外交部起草的祝贺科威特独立的电文后，愤怒之余，他立即亲自起草了一份新电文，且在未征询任何人意见的情况下将之发送给了科威特政府。^③与其他阿拉伯国家首脑的贺电内容不同，这份电报只字未提科威特的独立，而仅是表示，伊拉克政府对《1899年英科协议》——“这一伪造的、国际上不承认的协议的废除感到欣慰”。正如危机发生后不久，美籍巴勒斯坦裔中东史专家本杰明·施瓦德兰（Benjamin Shwadran）所言，卡塞姆企图通过宣称对科威特的主权要求来“测试英国人的反应”，即英国对科威特安全承诺的真实性。^④

二 伊科危机爆发后英国的反应及出兵决策过程

英国决策层对卡塞姆意图的认知主要基于杜威廉所提供的情报和评估。因此，在本文中，笔者主要根据杜威廉在不同阶段对卡塞姆意图的判断和分析，将英国政府对危机的认知和决策过程大致分为以下三个阶段。

（一）第一阶段：静观其变与寄希望“阿人协调”（6月25～26日）

在伊拉克王国时期，伊拉克当权者曾多次提出对科威特的主权要求，

① Trevelyan to FO, Tel. 633, BK 1083/4, June 26, 1961, FO 371/156845.

② Baghdad to Foreign Office, No. 633, June 26, 1961, 4. 14 p. m., FO 371/156845.

③ Iraqi Reaction to Kuwait's Abrogation of 1899 Agreement from Baghdad to Foreign Office, June 21, 1961, FO371/156833.

④ Benjamin Shwadran, "The Kuwait Incident in Middle East Affairs," Council for Middle Eastern Affairs, 1962, p. 6.

但均未掀起巨大波澜。^① 因此，英方最初认为卡塞姆的声明只不过是伊拉克的一种“传统延续”，以及卡塞姆本人的“一时冲动”，且不认为卡塞姆真的会通过军事手段占领科威特。因此，英方最初主张“冷处理”，以避免局势进一步恶化。

卡塞姆的声明提出后不久，杜威廉立刻向英国外交部通报了卡塞姆的声明内容。^② 经过初步研判，时任英国外交部东方局主任的乔治·希勒（George Hiller）认为，尽管声明显露出卡塞姆对科威特的领土野心，但是卡塞姆不太可能对科威特采取军事行动。他认为，对 1961 年“英科换文”的不满可能是卡塞姆的直接动机。此外，科威特加入联合国和阿拉伯国家联盟的前景，使卡塞姆感到必须在科威特获得地区和国际社会的广泛承认之前提出自己的主张。他还认为，卡塞姆目前的行动在很大程度上仅是一种舆论宣传，其目的是聚合伊拉克内部民族主义者的思想，进而巩固自身的统治地位。他建议，英国应做出“坚定”但“不挑衅”的回应，且“尽量推迟表露英国的立场，以便其他阿拉伯国家从中斡旋”。^③

曾任外交部阿拉伯局主任助理的 A. R. 沃尔姆斯利（A. R. Walmsley）提出，应公开“1932 年通信”^④ 的内容，“以正视听”，从舆论层面回击卡塞姆声称的“合理性”。然而，由于担心会刺激卡塞姆，因此杜威廉反对公开这一文件。^⑤ 英国驻巴士拉总领事兰斯洛特·佩曼（Lancelot Pyman）也报告，尽管有传言称在 6 月 26 日晚已有部分伊拉克部队抵达伊科边境附近的萨夫万，但并没有迹象表明伊拉克即将对科威特发动攻击。^⑥ 因此，佩曼

① 1938 年 4 月，伊拉克外交大臣陶菲克·苏瓦伊迪（Taufiq Suwaidi）首次提出对整个科威特的主权要求。1938 年至 1939 年初，伊拉克国王加齐通过自设的广播电台，不断宣传科威特是伊拉克的一部分，并大肆诋毁科威特王室的统治制度，要求解放科威特民众等等，一度引起科威特和英方的严重关切和不安。1958 年 2 月，伊拉克和约旦合并成立阿拉伯联邦后，费萨尔国王极力促使科威特并入其中，但遭到英国和科威特的反对和抵制。

② Trevelyan, British Ambassador in Baghdad to Foreign Office, June 25, 1961, FO 371/156845.

③ Qasim's Policy towards Kuwait, Memorandum by G. F. Hiller, June 26, 1961, FO 371/156845.

④ 在伊拉克独立的前夕，即 1932 年 7 月 21 日至 1932 年 8 月 10 日，在英国的协调和主导下，以英国为调解者，伊、科政府通过互通信件的方式，对两国边界安排达成协议，史称“1932 年通信”。“1932 年通信”是继 1923 年之后，伊拉克王国政府第二次更为明确地承认伊科现有边界的合法性。然而，这一承认仍然只是书面上的承认。

⑤ Foreign Office to Baghdad, No. 780, June 26, 1961, FO 371/156845.

⑥ From Foreign Office to Kuwait, Tel. 366, June 26, 1961, FO 371/156845.

认为：“总的来看，无须太过认真地看待卡塞姆对科威特的主张。”^①

与以上英国官员的态度相比，英国驻科威特官员则较为紧张。伊科边境距离科威特首都科威特城最近的地方仅有 75 英里（1 英里 = 1609.344 米），且无险要可依，再加上两国军事力量差距巨大，^②一旦卡塞姆发动攻击，如果英国不能快速做出及时且有效的军事反应，后果将不堪设想。因此，英国新任驻科威特大使 J. C. B. 里士满（J. C. B. Richmond）急切地敦促英国政府尽快表态，并采取必要且具体的措施。^③

在与杜威廉协商后，英国外交部仍然认为，由于伊拉克国内政局动荡，卡塞姆需要动用大量军队维持其国内稳定，因此他不太可能对外诉诸武力。^④英国外交部建议科威特方面保持冷静，不要做出任何可能被伊方视为挑衅的言行，^⑤并认为卡塞姆的态度最终可能会被“理智所缓和”。^⑥

科方听从了英方的建议，科威特埃米尔向民众呼吁，停止计划在 6 月 27 日举行的反伊拉克示威游行，同时要求媒体不要对卡塞姆进行人身攻击，以免引发卡塞姆更大的敌意。然而，埃米尔仍然十分不安，他认为卡塞姆“毫无顾忌”，且“他周围的人跟他一样暴虐，不计后果”。^⑦为了平衡来自国内外的舆论压力，埃米尔仍希望英国能够公开支持科威特，但是英国担心这样不但不会使卡塞姆有所收敛，反而会刺激他采取更为激进的言行。在英国看来，争取其他阿拉伯国家的调解仍然是解决危机的选项之一。^⑧

英国人之所以希望其他阿拉伯国家介入，主要因为，如果阿拉伯人能够和平解决危机，那么英国将不必冒险卷入阿拉伯世界潜在的政治或军事纠纷中，这对维护英国在该地区的利益更为有利。^⑨杜威廉当时也认为，其他阿

① From Basra to Foreign Office, No. 45, June 27, 1961, FO 371/156873; Anita L. Burdett, *Iraq: Defence Intelligence, 1920 - 1973*, Vol. 5, UK: Cambridge Archive Editions, 2005, p. 352.

② 当时科威特军队总数约 2000 人，而伊拉克的军队为 60000 人（参见 Abdul-Reda Assiri, *Kuwait's Foreign Policy: City-State in World Politics*, Boulder: Westview Press, 1990, p. 20）。

③ Kuwait (Richmond) to Foreign Office, June 26, 1961, PREM 11/3427.

④ The Iraqi Threat to Kuwait, June 26, 1961, FO 371/156845.

⑤ Kuwait to Foreign Office, June 26, 1961, PREM 11/3427.

⑥ The Iraqi Threat to Kuwait, June 26, 1961, FO 371/156845.

⑦ Richmond to Foreign Office, Tel. 294, June 28, 1961, FO 371/156845.

⑧ Foreign Office to Kuwait, Tel. 378, June 27, 1961, FO 371/156845.

⑨ From Richmond to Foreign Office, Tel. 273, June 26, 1961, 10. 18 a. m., FO 371/156845.

拉伯国家的反应会让卡塞姆的态度缓和。^① 此外，英国外交部还乐观地认为，伊拉克政府内部的温和派力量也会很快采取措施，来抑制卡塞姆的野心。^②

1961 年 6 月 26 日，英国外交部指示杜威廉，进一步探听卡塞姆的真实意图，并评估伊拉克军事入侵科威特的可能性。^③ 当日稍晚，在与贾瓦德的会晤中，杜威廉向后者明确表达了英国政府对卡塞姆要求的反对。^④ 会晤结束后，杜威廉转而认为，控制科威特石油是卡塞姆的主要动机。对卡塞姆来说，科威特在平衡全球石油产销市场中的重要地位以及它所拥有的巨额财富都是巨大的诱惑。他还认为，对科威特的主权要求，实际上是卡塞姆试图通过采取冒险的激进民族主义行动，来改善其政权危机的一种手段。^⑤

然而，局势的发展远未按照英国人的意愿进行。除了以沙特为代表的波斯湾阿拉伯国家外，其他阿拉伯国家最初对该危机的消极反应，以及阿拉伯世界内部表现出的分裂，使英国很快对通过“阿人调解”来解决危机的前景失去信心。与此同时，伊方对科威特的舆论攻势力度却不断加大。鉴于科方坚决抵制伊拉克的要求，英国官员开始认为，卡塞姆只能通过军事手段才能实现吞并科威特的目标，这些都促使英国开始重视这一问题。

（二）第二阶段：转向支持军事干预（6 月 27 ~ 28 日）

从 1961 年 6 月 27 日开始，杜威廉对卡塞姆意图的预判发生重大改变，即由最初仅将之视为一种没有实质威胁的政治操纵手段转变为实实在在的军事威胁。6 月 27 日上午，杜威廉在提交给英国外交部的评估报告中指出，卡塞姆可能会内外并举，即一方面从外部对科威特进行军事威胁，另一方面鼓动科威特内部的亲伊势力发动政变，最终控制科威特。他认为，在伊拉克国内脆弱地位的刺激下，卡塞姆很可能对外采取更大胆的举动，以转移国内矛盾。因此，他建议应该让卡塞姆认识到，他的任何军事冒险行为都将遭到英军的坚决回应。^⑥

① Trevelyan to Foreign Office, Tel. 631, June 26, 1961, FO 371/156845.

② Foreign Office to Kuwait, Tel. 379, June 27, 1961, FO 371/156845.

③ Foreign Office to Baghdad, June 26, 1961, PREM 11/3427.

④ Baghdad to Foreign Office, No. 633, June 26, 1961, 4. 14 p. m., FO 371/156845.

⑤ Baghdad to Foreign Office, June 26, 1961, 11. 26 p. m., PREM 11/3427.

⑥ From Baghdad to FO, June 25, 1961, 10 p. m. and 11. 25 a. m., PREM11/3427.

尽管我们没有看到英国外交部对杜威廉报告的直接回复，但在当天下午，英国外交大臣亚历山大·腓特烈·道格拉斯-霍姆 (Alexander Frederick Douglas-Home) 再次向科威特埃米尔传达了英国明确的支持态度，并重申将遵守 1961 年“英科换文”规定的所有义务。^①

伊拉克是否会进攻科威特？如果攻击，又会从何时何地发动攻击？这成为英国关注的重中之重，英方相信，伊拉克一定会极力掩盖这些消息。在 1960 年 11 月制定的“优势行动”计划中，英国参谋部提出了“四天预警期”，即最少提前四天获知伊拉克进攻科威特的准确情报，以便做好军事应对的准备。这就意味着必须提前获知伊拉克军事调动的准确情报。英国陆军部认为，根据伊拉克现有的军事部署，进攻科威特的伊拉克部队可能主要包括巴格达以南的伊拉克第一步兵师以及第三步兵师或第五步兵师的一部分。如果伊拉克出动装甲部队，则需要从穆赛伊卜 (Musaiyib)、迪瓦比耶 (Diwabiya) 和纳西里耶 (Nasiriya) 出发，经由公路或铁路前往巴士拉或舒艾巴 (Shuaiba) 等地。因此，这些地区加上巴格达附近和巴士拉港的军事活动情况，将明显地暴露伊拉克的军事意图。^② 尽管英国驻巴士拉领事馆始终没有发现伊拉克的军事活动，有关伊拉克军队已经进入伊拉克南部的沙伊巴基地的报道也都是未经证实的传言，但是杜威廉仍认为，卡塞姆极有可能也有能力随时对科威特发动进攻。

6 月 28 日，杜威廉向英国外交部传送了多份电文，反映出他认知上的巨大变化。杜威廉的观点主要基于两点认知：一是卡塞姆处于一种“不平衡的状态”；^③ 二是尽管伊拉克军队力量薄弱，但仍具备快速军事打击能力。因此，如果卡塞姆下令进攻，英国很可能无法及时发出早期预警。^④ 他认为，卡塞姆很可能在 7 月 1 日至 14 日的某天开始行动。^⑤ 稍后，他又表示，

① Foreign Office to Kuwait, June 27, 1961, 7.55 p. m., PREM 11/3427.

② Memorandum for Foreign Office from War Office, June 9, 1961, FO 371/156847.

③ From Trevelyan, Baghdad, to Foreign Office, Confidential, Tel. 656, BK 1083, 28 June 1961, FO 371/156845.

④ From Trevelyan, Baghdad, to Foreign Office, Secret, Tel. 655, June 28, 1961, 1.43 p. m., FO 371/156873; Anita L. Burdett, *Iraq: Defence Intelligence, 1920 - 1973*, Vol. 5, pp. 353 - 354.

⑤ From Trevelyan, Baghdad, to Foreign Office, Secret, Tel. 655, June 28, 1961, 1.43 p. m., FO 371/156873; Anita L. Burdett, *Iraq: Defence Intelligence, 1920 - 1973*, Vol. 5, pp. 353 - 354.

直接向科威特派驻部队并非应对伊拉克的方法。^①然而，在当日晚，杜威廉又向外交部报告，表示他已经获得情报，卡塞姆打算从巴士拉袭击科威特。因此，出于“威慑和防御目的”，英军必须向科威特派遣军队。他继续警告道，如果英国犹豫不决，卡塞姆“可能认为我们只会虚张声势”。^②

英国驻海湾政治驻扎官威廉·卢斯 (William Luce) 也持相似观点。在关于波斯湾地区政治和军事形势的评估报告中，卢斯积极主张进行军事干预。他认为，“难测”且“精神错乱”的卡塞姆正在为入侵科威特积聚力量，他的宣传机器也在为侵略行动创造广泛的舆论和政治支持。一旦伊拉克的装甲部队部署到位，它将可以在 72 小时内对科威特发动攻击。卢斯还认为，其他阿拉伯国家对科威特的支持难以阻止卡塞姆的侵略行动，因为后者对这些阿拉伯领导人充满鄙视。此外，卡塞姆早有预见，即没有任何一个阿拉伯国家有能力及时向科威特提供军事保护。因此，他提出，英国的坚决行动会让科威特和其他海湾国家的统治者“受到鼓舞”。

(三) 第三阶段：英国出兵科威特的决策过程 (6 月 29 日至 7 月 1 日)

杜威廉的报告引起了英国政府的高度重视。1961 年 6 月 29 日至 30 日，英国首相麦克米伦就伊科危机问题主持召开了一系列会议，商讨英国的应对之策。在 6 月 29 日上午的英国内阁会议上，霍姆概述了外交部对科威特局势的最新预判。他预估，伊军可能在 7 月 1 日向科威特发动攻击，并敦促内阁必须做好军事准备，以便在科方要求援助之时及时进行干预。^③为了避免因擅自出兵而遭到外界——特别是阿拉伯国家的批评和抵制，以及免遭像苏伊士运河战争期间那样的国际批评和孤立，霍姆提出应该促使科威特埃米尔尽快主动向英国提出援助请求，以赋予英国出兵合法性。他同时表示，为震慑卡塞姆，应尽快向伊拉克传达英国将军事支持科威特的讯息。^④

① From Trevelyan, Baghdad, to Foreign Office, Secret, Tel. 658, June 28, 1961, 4.47 p. m., FO 371/156873; Anita L. Burdett, *Iraq: Defence Intelligence, 1920 - 1973*, Vol. 5, pp. 355 - 356.

② From Trevelyan, Baghdad, to Foreign Office, Secret, Tel. 668, June 28, 1961, 10.24 p. m., FO 371/156873; Anita L. Burdett, *Iraq: Defence Intelligence, 1920 - 1973*, Vol. 5, p. 357.

③ Statement of Secretary of State in the Cabinet, June 29, 1961, FO 371/156874.

④ Statement of Secretary of State in the Cabinet, June 29, 1961, FO 371/156874.

此外，会议认为英美关系是维护英国利益，以及维持英国在波斯湾和阿拉伯南部地区特殊地位的关键因素之一。^① 麦克米伦政府决心向世界，尤其向阿拉伯世界表明，英国并非单独行动，其中最重要的是获得美国的支持。会议最后做出两点决定：第一，英军的行动应该得到美国政府的公开支持，“还应要求美国政府与沙特接触，确保后者继续支持科威特统治者”；第二，英国对科威特的支持不应招致其他阿拉伯国家的反对，特别是寻求与纳赛尔的合作。^②

1961 年 6 月 29 日下午 4 时，麦克米伦主持召开国防委员会会议，会议的主要议题是是否军事干预科威特。英国首相外交事务私人秘书菲利普·德·苏卢埃塔 (Philip de Zulueta) 警告道：“如果我们让科威特不战而降，那么其他石油酋长国将再也不会依赖我们。”他还表示，“伊拉克吞并科威特同样不符合埃及人和沙特人的利益，也许可以尝试让阿拉伯人反对卡塞姆”。^③ 会议认为，只有英国的军事介入，才能阻止伊拉克吞并科威特。因此，会议决定，应该尽快向科威特派遣军队，并批准了确保“优势行动”^④ 快速实施的准备步骤。^⑤

会议结束后，霍姆立即分别致电美国国务卿腊斯克、英国驻美国大使哈罗德·卡西亚 (Harold Caccia) 以及里士满。在给腊斯克的电报中，霍姆表示，“卡塞姆正在向巴士拉增派一个坦克团”。他再次要求“美国政府给予完全的政治支持”，并表示，如果有必要，英国将在科威特埃米尔发出请求后向科威特派遣军队。^⑥ 6 月 29 日傍晚，霍姆通知卡西亚卡塞姆可能正在向巴士拉运送装甲部队，为防止伊拉克在 7 月 1 日或 7 月 2 日发动突然攻击，英国有必要立即出兵科威特。此外，霍姆仍希望能够动员其他阿拉伯

① C. C. (61), No. 48, Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at Admiralty House, June 29, 1961, 11 a. m., CAB 128/35.

② C. C. (61), No. 48, Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at Admiralty House, June 29, 1961, 11 a. m., CAB 128/35.

③ De Zulueta to Macmillan, June 29, 1961, PREM 11/3427.

④ 国防委员会第一次会议在 1961 年 6 月 29 日下午 4 时举行 [Defense Committee Meetings (61) 11, June 29, 1961, 4 p. m., CAB 131/25]; 第二次会议在 1961 年 6 月 29 日晚上 7 点举行 [Defense Committee Papers (61) 41-43, June 29, 1961, CAB 131/26]; 第三次会议在 6 月 30 日下午 3 点和晚上 7 点举行。

⑤ Defence Committee Meetings (61) 11, June 29, 1961, 4 p. m., CAB 131/25.

⑥ De Zulueta to Macmillan, June 29, 1961, 6. 25 p. m., PREM 11/3427.

国家来共同解决这一危机。^① 外交部指示里士满，将“卡塞姆正准备向科威特发动军事攻击”的消息告知科威特埃米尔，敦促后者尽早主动向英国提出援助请求。^②

6月29日晚上7点，国防委员会召开第二次会议。会议决定，再次向科威特强调卡塞姆军事侵略的可能性，特别是要求里士满给科威特埃米尔留下危险迫在眉睫的印象。^③ 会后，外交部再次要求里士满：“尽快获得统治者的援助请求至关重要……无论如何，你要尽一切努力会晤阿卜杜拉，促使他提出正式请求，哪怕仅是口头上的。”^④ 与此同时，英联邦办公室分别致电锡兰、尼日利亚、塞浦路斯、塞拉利昂等英联邦国家，声称“有迹象表明，卡塞姆正准备向巴士拉派遣一支庞大的部队。如果事实如此，那么科威特在数小时之内就会被侵占……科威特君主很可能会向我们求助……在这种情况下，我们不得不在极短的时间内做出行动”。^⑤

在接到外交部的指令后，里士满火速拜见科威特埃米尔。令里士满颇感意外的是，当他说明来意后，科威特埃米尔随即拿出了早已准备好的正式的要求援助的文件。^⑥ 其实，在卡塞姆发表声明后不久，科威特政府内部就是否向英国寻求援助产生了巨大分歧。由于科威特最高委员会（由萨巴赫家族成员组成）无法达成共识，埃米尔阿卜杜拉三世在听取了委员会的意见后，决定启用“英科换文”第D款。在向英国提出援助请求的同时，科威特同时向沙特转送了英国的情报。^⑦ 当天稍晚时候，阿卜杜拉三世以照会形式正式向英国提出援助要求。^⑧

苏伊士运河战争后，在中东重大安全问题上寻求美国的支持成为英国中东政策的重要组成部分。英美经过紧张协调，美国表示将完全支持英国

① Foreign Office to Washington, June 29, 1961, FO 371/156874.

② Foreign Office to Kuwait, June 29, 1961, 6.40 p. m., FO 371/156874.

③ Meeting of the Cabinet Defence Committee, June 29, 1961, 7 p. m., CAB131/26.

④ Foreign Office to Kuwait, June 30, 1961, 2.35 a. m., PREM 11/3427.

⑤ Telegram from Commonwealth Relations Office to Colombo/Accra/Lagos/Nicosia/Freetown, July 1, 1961, PREM11/3428.

⑥ Kuwait to FO, June 30, 1961, 9.26 a. m.; Kuwait to Foreign Office, June 30, 1961, 11.50 a. m., PREM 11/3427.

⑦ Benjamin Shwadran, "The Kuwait Incident in Middle East Affairs," Council for Middle Eastern Affairs, 1962, p. 10.

⑧ Kuwait to Foreign Office, June 30, 1961, 9.26 a. m., PREM 11/3427.

在科威特问题上秉持的立场和采取的任何行动。^① 鉴于科威特的正式请求以及美国的支持，英国获得了进行军事干涉的合法性和最重要盟友的支持。然而，尽管英方已经做好了军事干涉科威特的政治准备，但是仍没有获得有关伊拉克军事调动的确切情报。巧合的是，在 6 月 30 日国防委员会第三次会议召开前，杜威廉的紧急电报恰恰提供了这方面的情报，这也导致英国政府决定立刻出兵科威特。

在杜威廉致外交部的急件中，他报告了巴格达附近一支百夫长坦克团 (the Centurion Tank Regiment) 的“异常活动”。他还提到，一些坦克可能已在夜间经铁路运出。伊拉克第 20 步兵旅、驻扎在耶洛尔 (Jaloula) 的三个师以及巴格达的部分空降兵已经在 6 月 29 日晚被派往伊拉克南部。^② 杜威廉同时建议，科威特埃米尔应该同时请求沙特方面派遣象征性的军队，这既可避免国际舆论完全聚焦于英国，又会使卡塞姆面临与其他阿拉伯国家作战的压力。^③ 几个小时后，英国驻伊拉克武官处的一封急电传送至伦敦。电文声称，伊拉克第 20 步兵旅的坦克和人员已移至巴士拉。^④

在此背景下，6 月 30 日下午，国防委员会召开了第三次会议。会议探讨了英国军队紧急进入科威特的制约因素，以及出兵后伊拉克和其他阿拉伯国家可能的反应。与会成员最后一致同意迅速实施“优势行动”计划。^⑤ 1961 年 7 月 1 日，由第 42 皇家海军陆战队 600 名士兵、一个百夫长坦克中队和十架侦察机组成的英国先遣队，被空运至伊科边境的科威特一侧。^⑥ 几乎在英军登陆科威特的同时，沙特向科威特派遣了一支由 150 名士兵组成的预备队。^⑦ 到 7 月 8 日，驻科威特的英军已达 6000 人，而英军最多

① Simon C. Smith, *Kuwait, 1950 - 1965: Britain, The Al-Sabah, and Oil*, Oxford; New York: Oxford University Press, 1999, p. 120.

② Baghdad to Foreign Office, No. 703, June 30, 1961, 10. 31 p. m., FO 371/156847. 据麦克伦伦所言，这一情报促使他决心出兵科威特 (参见 C. C. 61, No. 48, Middle East: Kuwait, 38th Conclusions, July 3, 1961, 4 p. m., CAB 128/35)。

③ Baghdad to Foreign Office, No. 693, June 30, 1961, 1. 39 p. m., FO 371/126875.

④ Baghdad to Foreign Office, No. 700, June 30, 1961, 9. 38 p. m., FO 371/156875.

⑤ Meeting of the Cabinet Defence Committee, June 30, 1961, CAB 131/26.

⑥ Middle East: Kuwait, 38th Conclusions, July 3, 1961, 4 p. m., CAB 128/35.

⑦ Yitzhak Oron, *Middle East Record (MER)*, Vol. 2 (1961), Tel Aviv: The Reuven Shiloah Research Center of Tel Aviv University, 1962, p. 123; Richmond to Foreign Office, Tel. 331, July 1, 1961, PREM 11/3428.

时有 7000 人。^①

回顾英国出兵整个决策过程，杜威廉所提供的情报及其评估是英国政府决策的主要依据。然而，部分学者对这些情报的真实性和可靠性提出了疑问。例如，伊拉克历史学家穆斯塔法·阿拉尼（Mustafa Alani）认为，科威特的请求实际上是英国“胁迫”的结果，因为英国夸大的情报信息，以及其他由英国提供的“经过选择且未经证实的”情报，导致科威特埃米尔“承受了巨大的心理压力”。^② 英国资深记者约翰·布洛赫（John Bulloch）表示：“毫无疑问，科威特方面的援助要求仅是‘一种形式’，且这是在英国人的逼迫下做的。”而所谓的伊拉克威胁，他认为都是“人为制造的”。^③ 然而，以上说法都没有直接的证据。^④

尽管事后证明，杜威廉本人当时也并没有掌握伊拉克军队调动的确凿证据，他所传递的情报大多是未经证实的传言或者报道，且没有说明这些情报的真实来源。但是，就目前掌握的材料来看，没有证据表明杜威廉“人为制造”了伊拉克的威胁。实际上，杜威廉本人也担心自己夸大了伊拉克的军事威胁。1961 年 6 月 30 日晚，即仅距离英军登陆科威特几个小时前，杜威廉才向外交部承认：“这里没有明显关于伊拉克部队调动的迹象，也没有证实他们正向巴士拉集结。”他进一步表示，他之前关于伊拉克军队的报告是基于“未经证实的报道和传言，以及已知的巴士拉常驻伊军的规模”。^⑤ 然而，此时英军先遣队已经在前往科威特的路上了。

因此，从情报方面看，英国的出兵决策具有明显缺陷。根据英国驻巴士拉总领事兰斯洛特·佩曼的说法，英国的出兵决定似乎并非基于伊拉克

① Mustafa Alani, *Operation Vantage: British Military Intervention in Kuwait 1961*, London: LAAM, 1990, p. 248; Phillip Darby, *British Defence Policy East of Suez 1947 - 1968*, London: Oxford University Press, 1973, p. 247.

② Mustafa Alani, *Operation Vantage: British Military Intervention in Kuwait 1961*, pp. 250 - 251.

③ John Bulloch, *The Persian Gulf Unveiled*, New York: St. Martin's, 1984, pp. 62 - 65.

④ 实际上，并非仅仅只有英国人感受到了这种威胁，阿拉伯联合共和国也认为伊拉克有可能军事入侵科威特 [参见“Cairo Home Service,” June 30, 1961, 679/A/3 (d), *Summary of World Broadcasts: The Middle East*]。例如，埃及《金字塔报》(Al-Ahram)——在很大程度上被视为纳赛尔政权的代言人——7 月 1 日刊载了一篇同样模糊的报道，声称卡塞姆已将部队集中在科威特北部边界，并可能在“今天或明天”攻击科威特。诚然，英国的情报和预判固然对科威特统治者造成了极大的压力，但科威特对伊拉克的恐惧无疑是科方请求英国援助的更重要的理由。对科威特来说，要求英军入科，无疑是当时最稳妥的选择。

⑤ Trevelyan to FO, Tel. 703, June 30, 1961, FO 371/156875.

是否准备进攻科威特，而是基于“靠近伊科边界的伊拉克军营拥有向科威特发动突然攻击的能力”。^①显然，即便情报有所夸大，但持续不断的关于伊拉克军事威胁的情报，事实上增强了决策过程的紧迫感。英国学者理查德·戈特（Richard Gott）指出，英国的干预决定“反映了科威特政府的强烈不安，也体现出了英国政府的极度紧张，而非基于他们所掌握的信息的可靠性”。^②麦克米伦也指出，无论卡塞姆对科威特的威胁程度如何，“他（卡塞姆）的犹豫不决将被我们的强烈反应所消除”。^③因此，从本质上讲，英国的军事介入更多的是一种“预防性”或者“先发制人”性质的行动。那么，在其情报存在问题的情况下，英国政府为什么仍然决定大规模军事介入伊科危机呢？其背后是否具有更深层次的原因？本文认为，英国政府之所以急于采取预防性的军事行动，与英国在科威特的重要利益密切相关。

三 英国军事介入伊科危机的原因及影响

英国对 1961 年伊科危机的军事介入，是冷战期间继苏伊士运河战争之后，英国在中东采取的最大规模的军事行动。当时，英国在中东的传统霸权加速衰落，在全球的力量也急剧收缩。因此，仅从英国履行其条约义务和情报“误导”的角度来解释英国的军事干预决定，显然很难令人信服。本文认为，尽管科威特取得了独立地位，但英国在科威特重要的经济、政治和地缘战略等利益，使英国难以承受失去科威特的消极影响，这才是英国进行预防性军事介入的更深层的原因。

（一）英国军事介入的原因

回顾英科保护关系的产生和演变历程，可以得出“互利性”是英科保护关系的重要特征。尽管这种保护关系存在极大的不平等性，但相互需要是其能够长期保持稳定的重要原因。然而，这种内在的不平等并非一成不变，它会随着侍从国和恩庇国力量的消长、国内外环境的变化、彼此需求

① Basra to Foreign Office, No. 52, June 30, 1961, 1.00 a. m., FO 371/156847.

② Richard Gott, "The Kuwait Incident," in D. C. Watt, ed., *Survey of International Affairs, 1961*, London: Oxford University Press, 1965, p. 533.

③ Harold Macmillan, *Pointing the Way, 1959 - 1961*, New York: Harper & Row, 1972, p. 384.

的改变等因素的变化而变化。至 20 世纪 50 年代，英科保护关系进入重要转折期。随着英国国力的衰落以及在中东力量的不断收缩，英国所能给予科威特的安全保证逐渐减弱，而英国对科威特石油、金融、地缘战略的依赖度逐步提高，这促使科威特加快了独立进程。面对科威特方面独立诉求的不断高涨，英国也只能因势利导，转而更加注重其目标的务实性和经济效益，尽量争取在科利益的最大化，而确保科威特的独立存在成为保证这些利益的首要前提。

第一，石油利益。科威特丰富廉价的石油资源不仅塑造了英科关系，而且也是英国波斯湾区域政策的重要组成部分。^① 苏伊士运河危机爆发前，英国 50% 的原油供应来自科威特。^② 在 20 世纪 50 年代中后期，由于尼日利亚、阿尔及利亚和利比亚大量商业性石油的发现并投入生产，为欧洲提供了获取石油的多样化选择，英国对科威特石油的需求量随之有所下降。在 1954 年至 1959 年，英国对科威特石油的进口量连续 6 年缓慢下降。然而，伊拉克革命爆发后，由于英国政府和卡塞姆政权在伊拉克石油开采特许权问题上的谈判陷入僵局，英国从伊拉克的石油进口量随之减少。为弥补国内石油消耗的缺口，英国不得不从科威特增加石油进口量。1960 年，英国从科威特的石油进口量又有显著增长。^③ 到 1961 年，英国所需石油的 40% 来源于科威特，科威特再次成为英国最大石油进口地。此外，英国石油公司^④拥有科威特石油公司 50% 的股份，这同样也是英国重要的海外资产。

第二，科威特对维持英镑稳定的重要作用。石油给科威特带来了巨大财富。由于英科之间的保护关系，英国不但可使用英镑直接购买科威特石油，而且科威特通过在 1953 年设立的、由英国专家负责运行的科威特投资委员会，将大量科威特英镑外汇重新投资于英国，特别是英国的金融市场。据统计，仅在政府债券、短期国债和现金、股票、个人债券四项投资领域，科威特在英国的投资总额 1955 年为 9720 万英镑，1958 年为 2 亿 570 万英

① Helene Von Bismarck, *British Policy in the Persian Gulf, 1961 - 1968, Conceptions of Informal Empire*, pp. 27 - 28.

② David H. Finnie, *Shifting Lines in the Sand: Kuwait's Elusive Frontier with Iraq*, Cambridge: Harvard University Press, 1992, p. 128.

③ Annual Statement of the Trade of the U. K., London: HMSO, 1952 - 1975.

④ 1935 年英波石油公司更名为英伊石油公司，1954 年又更名为英国石油公司。

镑, 1961 年为 2 亿 5890 万英镑。^① 伊科危机爆发前, 科威特持有的英镑外汇数额约占全球英镑外汇总储备的 1/3。^② 这意味着, 科威特对维持英镑价值的稳定, 甚至对稳定英国金融市场和维护国家经济的安全, 都将产生巨大影响。因此, 保证科威特所持有的英镑外汇的价值稳定, 规避其风险, 自然成为英国关注的重中之重。

在 20 世纪 50 年代末和整个 60 年代, 英镑贬值危机一直严重困扰着英国政府。^③ 科威特巨量的英镑储备为维护英镑的稳定发挥了重要作用。正如 1961 年一位英国外交官员所言: “保证我们能够安全地从科威特获得石油, 维护科威特的投资对整个英镑区的好处, 是我们在波斯湾整体地位中的关键点。”^④

第三, 科威特对英国维护其在波斯湾阿拉伯沿岸国家^⑤ 的主导权具有重要价值。苏伊士运河战争后, “英国在中东的辉煌时代” 一去不返, 中东的非殖民化进程进一步加快。英国在中东的战略重心加速向苏伊士以东, 特别是向波斯湾地区转移。作为对 “苏伊士灾难” 的回应, 1957 年 4 月, 英国国防大臣邓肯·桑迪斯 (Duncan Sandys) 公布了新版英国《国防白皮书》, 史称 “桑迪斯白皮书”。^⑥ 在英国力量全球收缩的大背景下, 白皮书反而着重强调了英国军队保持对伊拉克、亚丁和波斯湾地区军事基地控制权的意义, 以及保障英国在科威特经济利益的重要性。

伊拉克革命的爆发使英国遭受了 “毁灭性打击”。^⑦ 伊拉克王国的覆灭不但使中东地区最重要的亲英政权垮台, 而且还导致英国在中东的石油利

① Steven Gary Galpern, “Britain, Middle East Oil, and the Struggle to Save Sterling, 1944 – 1971,” Ph. D. Dissertation, Texas University, 2002, p. 262.

② Anthony Parsons, “Gulf Withdrawal: British Withdrawal from the Gulf 1965 – 1971,” *Contemporary Record*, 1988, p. 41.

③ David Reynolds, *Britannia Overruled: British Policy & World Power in the 20th Century*, London: Longman, 1992, p. 209.

④ Foreign Office Minutes by R. A. Beaumont and Crawford entitled “Treaty Relations with Kuwait”, 2 & 6 March 1961,” FO 371/156834, Richard Schofield, *Arabian Boundaries, New Documents 1961*, Vol. 1, UK: Cambridge Archive Editions, 1993, pp. 544 – 547.

⑤ 主要指现在的科威特、阿曼、阿拉伯联合酋长国、卡塔尔、巴林。

⑥ Defence: Outline of Future Policy, March 1957, Note by the Secretary of the Cabinet, April 1, 1957, CAB/129/86; Tom Dodd and Mark Oakes, “The Strategic Defence Review White Paper,” House of Commons Library, 1998, p. 41.

⑦ Harold Macmillan, *Riding the Storm, 1956 – 1959*, New York: Harper & Row, 1971, p. 511.

益面临巨大风险。此外，英国多年来苦心构筑起的、以伊拉克和《巴格达条约》为支点的中东新战略直接遭到破坏。有学者甚至提出，相较于苏伊士运河战争对英国产生的消极影响，伊拉克革命才是英国中东战略的转折点，因为尽管前者损害了英国在中东的声望，但它没有影响到英国对维持其中东政治影响力的基本战略，而后者不仅使英国更为广泛的政策失效，而且还威胁到它在波斯湾——英国在中东最后的核心利益地区——的地位。^①

正是基于对科威特重要性的认知，伊拉克革命爆发之初，英国方面就十分担忧革命的外溢效应会危及科威特的安全和英科关系的稳定。^② 革命爆发后不久，英国就提出了向科威特派遣英军的建议，但遭到科威特政府的拒绝。^③ 英国内部转而开始讨论对科威特进行军事干预的合法性和正当性问题。外交部认为，从合法性的角度来说，根据《1899 年英科协议》，当科威特面临被武装侵略的威胁时，如果英方认为有必要进行军事干预，那么即便科威特统治者不情愿，这种干预也具有合理性。^④ 1958 年 7 月 22 日，英国国防大臣指示参谋部为以下三种突发情况做好军事干涉科威特的准备：“A. 科威特要求英军立即介入；B. 需要打击科威特反对派；C. 为防止伊拉克进攻科威特采取军事行动。”^⑤ 从最后一种情况可以看出，一旦科威特面临被外国入侵的威胁，无论是否获得科威特方面的准许，英国都会以科威特保护国的身份对后者进行军事干预，以确保其独立存在。

此后，英国对科威特的重视程度进一步提高。在 1961 年 5 月英国外交部制定的关于英国未来波斯湾政策的评估报告中，科威特显然已经成为英国在波斯湾地区，乃至整个中东地区的利益中心。在报告中，霍姆表示：“英国稳定经济和持续增长的一个重要因素，是以令人满意的条件获得波斯湾地区国家的石油。从这个角度而言，科威特石油的作用，包括科威特向

① Nigel John Ashton, *Eisenhower, Macmillan, and the Problem of Nasser: Anglo-American Relations and Arab Nationalism, 1955 - 59*, New York: Palgrave Macmillan, 1996, pp. 216 - 217.

② Cabinet Conclusions, July 14, 1958, 7 p. m., CAB 128/32.

③ Internal Political Situation in Kuwait: Persian Gulf Monthly Report for the Period July 3-August 6, 1958, Halford, FO 371/132757.

④ UK Policy towards and Influence in Kuwait: Legal Aspects of Intervention in Kuwait, Eastern Department of Foreign Office, July 15, 1958, FO 371/132779.

⑤ Legal Aspects of Intervention in Kuwait: Eastern Department Minutes, July 22, 1958, FO 371/132779.

联合国提供石油的条件、它对英国的投资以及它在稳定英镑国际收支平衡方面的作用,使它的重要性超过了海湾其他国家。”这份报告最后认为,至少在 20 世纪 60 年代末期之前,英国必须维持在波斯湾的军事存在以及在被保护国的政治特权。^①因此,英国波斯湾政策的主要目的,必须是维护科威特的独立身份,而英国对科威特的军事保护被认为是防止科威特遭到其邻国入侵和吞并的唯一途径。英国考量过其他替代方案,例如由联合国提供保护,或者寻求某种形式的大国联合保证等,但是考虑到这些措施的种种不可靠,英国政府最终放弃了这些选择。^②

1961 年 6 月 19 日,英科以换文的形式正式承认科威特的完全独立。然而,作为一个小国,科威特无力抵御周边大国,特别是伊拉克的进攻。鉴于此,新的英科换文仍然赋予英国在“尊重科威特国家主权的基础上”保障科威特安全的责任。换文第 D 款明确规定:“上述结论丝毫不影响女王陛下在科威特政府提出请求时为后者提供援助。”^③该条款为未来英国对科威特的军事干预提供了空间。

综上,不难得出这样的结论,至伊科危机爆发前,科威特已经成为英国最重要和必须捍卫的海外利益,而在科威特面临外来侵略时采取军事干预,被认为是最稳妥和首要的选择。因此我们不难理解,在伊科危机爆发后,尽管英国方面有关卡塞姆将军军事入侵科威特的情报存在问题,但是为了预防事态失控,英国政府仍然做出了出兵科威特的决策。

(二) 英国军事介入的影响

第一,英国的军事介入促使整个阿拉伯世界开始真正关注伊科危机,推动了危机的地区化和国际化,助推了阿盟安全部队的建立和危机的最终解决。伊科危机爆发之初,阿拉伯世界对危机的反应明显分为两部分。波斯湾阿拉伯国家^④因在历史上与奥斯曼帝国均存在不同程度的隶属或者宗藩

① Home to Luce, May 25, 1961, No. 77, T 317/144, 转引自 Helene Von Bismarck, *British Policy in the Persian Gulf, 1961-1968, Conceptions of Informal Empire*, pp. 27-28.

② Home to Luce, May 25, 1961, No. 77, T 317/144, 转引自 Helene Von Bismarck, *British Policy in the Persian Gulf, 1961-1968, Conceptions of Informal Empire*, pp. 27-28.

③ Exchange of Notes Regarding Relations between the UK and Kuwait, June 19, 1961, PREM11/3427.

④ 包括现在的阿拉伯联合酋长国、阿曼、巴林、卡塔尔、科威特、沙特阿拉伯。

关系，因此以“奥斯曼帝国波斯湾遗产继承人”自称的卡塞姆对科威特的主权要求，引发了波斯湾阿拉伯国家的普遍批评和反对。^①以沙特为例，为表达自己的反对立场，6月29日沙特数个营的军队进驻沙科边境附近地区，以备随时军事介入。^②与波斯湾阿拉伯国家形成鲜明对比的是，阿拉伯联合共和国、约旦、黎巴嫩等波斯湾域外阿拉伯国家尽管反对卡塞姆的主张，但是出于各自的政治利益考量，它们或对卡塞姆的主张不置可否，或仅在口头上表达了对科威特独立地位的支持。^③

正是基于反对卡塞姆主张的相似立场，在英国出兵科威特之初，除伊拉克外，阿拉伯世界对英国出兵的反应总体上较为温和。例如，阿联媒体和宣传机构均认为，英军重返阿拉伯人的土地是受科威特政府的邀请。同时，阿联和沙特将问题的矛头和主要责任指向卡塞姆。^④

然而，由于当时中东仍处于阿拉伯民族主义运动与反帝反殖运动高涨的时代，英国作为阿拉伯人针对的主要老牌帝国主义和殖民主义国家，阿拉伯世界的反英情绪很容易在阿拉伯民族主义语境的宣传下高涨起来。在英国军队登陆科威特之初，伊拉克政府和媒体就广泛运用阿拉伯民族主义话语进行反英宣传，特别是将自身对科威特的主权要求塑造为反英的行动，将英国的出兵斥为对苏伊士运河战争失败的“复仇”行动，以及借此实现镇压海湾地区阿拉伯解放运动的“帝国主义的图谋”。伊拉克的舆论攻势使阿联等阿拉伯国家面对越来越大的舆论压力。此外，由于英方迟迟不能拿出有说服力的证据证明伊拉克准备军事入侵科威特，这逐渐引发了阿拉伯世界对英国出兵真实意图的怀疑。

1961年7月2~7日，在联合国安理会有关伊科问题的特别会议上，阿拉伯国家的立场逐渐转向反英，特别是开始将促使英军撤离科威特作为最重要的目标，并愈加主张在阿拉伯国家联盟主持下的“阿拉伯大家庭”内

① Kuwait Home Service, June 26, 1961, 676/A/8 (j), *Summary of World Broadcasts: The Middle East*.

② Yitzhak Oron, *Middle East Record (MER)*, Vol. 2 (1961), Tel Aviv: The Reuven Shiloah Research Center of Tel Aviv University, 1962, p. 123.

③ Yitzhak Oron, *Middle East Record (MER)*, Vol. 2 (1961), Tel Aviv: The Reuven Shiloah Research Center of Tel Aviv University, 1962, pp. 124 - 125.

④ Jason Hillman, "A Storm in a Tea-Cup": *The Iraq-Kuwait Crisis of 1961 from Gulf Crisis to Inter-Arab Dispute*, Tel Aviv: Tel Aviv University Press, 2011, p. 76.

解决争端。^① 此后，阿联、约旦等主要阿拉伯国家开始积极介入伊科危机，并很快取代英国，掌握了解决危机进程的主导权。在阿拉伯国家联盟的坚持和阿拉伯国家的努力下，1961 年 9 月初，首支阿拉伯国家维和性质的部队——阿拉伯国家联盟安全部队 (Arab League Security Forces)^② 成立，并开始陆续进驻科威特。到 1961 年 10 月 10 日，除了少数负责维护车辆和存储设备的人员外，英国军队已全部撤出科威特。^③

第二，英国的军事介入重燃了英国“复兴”其在波斯湾地区传统霸权的热情，客观上迟滞了英国撤离波斯湾的进程。“优势行动”的“胜利”，使英国官员忽视了英国在波斯湾地位已经难以为继的事实。尽管卡塞姆军事威胁的真实性仍然存疑，且危机的解决进程证明了英国的无力，但英国政府大部分官员认为，正是英军的介入，才迫使卡塞姆放弃了入侵计划。因此，它证明了英国全面强化在苏伊士运河以东军事力量的可行性。^④ 英国军队撤离科威特后，英国政府内部围绕科威特防御问题的讨论，很快上升为英国在波斯湾未来地位的争论。英国驻海湾政治驻扎官卢斯在其中扮演了至关重要的角色，他的观点最终获得了大多数人的认可。

1961 年 11 月 22 日，在给霍姆的报告中，卢斯对英国在伊科危机事件中获得的“经验”进行了分析和总结，同时也探讨了英国未来在波斯湾地区的地位和政策问题。^⑤ 卢斯首先分析了“优势行动”取得“重大胜利”的原因，以及它对提升英国在波斯湾地位的重要价值。他认为，“优势行动”得以“成功”的最重要原因，是英国的干预并未破坏英国与伊拉克以外的阿拉伯国家的关系。这主要是因为，英国和大多数阿拉伯国家在防止伊拉

① “Cairo Home Service, Instructions to UAR’s UN Delegation,” July 5, 1961, 684/A/8, *Summary of World Broadcasts: The Middle East*.

② 阿拉伯国家联盟安全部队由沙特 (1200 人)、苏丹 (108 人)、约旦 (1000 人) 以及阿联 (300 人) 四国人员组成。至 1961 年 9 月 16 日，阿盟安全部队已超过 3000 人。1961 年 9 月 27 日，叙利亚发生军事政变，次日新成立的阿拉伯叙利亚共和国政府宣布脱离阿拉伯联合共和国，在科威特的阿联部队中的叙利亚士兵随之返回叙利亚。12 月，北也门也宣布退出阿联。疲于应对阿联内部分裂的纳赛尔在 12 月撤出了在科埃及军队。约旦和沙特军人在 1963 年 1 月撤离科威特，其他国家部队在 1963 年 2 月 19 日完全撤离。

③ Yitzhak Oron, *Middle East Record (MER)*, Vol. 2 (1961), Tel Aviv: The Reuven Shiloah Research Center of Tel Aviv University, 1962, p. 136.

④ Phillip Darby, *British Defence Policy East of Suez 1947 - 1968*, p. 245.

⑤ Dispatch from Sir William Luce to the Earl of Home, November 22, 1961, FO 371/156670.

克吞并科威特方面拥有共同利益。如果卡塞姆成功占据科威特，那么将导致阿拉伯大国间的力量格局失衡。他认为，在反对卡塞姆扩张问题上，尽管大多数阿拉伯国家并不希望与英国站在同一立场，但显然只有英国才能以最快速度制止伊拉克的入侵。他相信，“优势行动”树立了英国在海湾地区的威信和影响力，即该地区强大邻国的野心使这些酋长国的统治者重新认识到了“不列颠治下的和平”的价值，“也许”使英国在该地区的影响力达到了“前所未有的高度”。卢斯提出，大多数受英国保护的酋长国并不希望阿拉伯国家联盟安全部队代替驻科英军，因为它们对这一部队所能产生的威慑效力并无信心。因此，卢斯认为，只有让外界意识到，英国未来仍将时刻准备保障科威特的独立，才能使这些统治者感到安全。

卢斯相信，在很大程度上，英国在海湾的重要地位有赖于当地统治者对英国的信任和信心，英国在海湾地区“受欢迎程度的提高”，要求英国履行对巴林、卡塔尔以及特鲁希尔等的安全承诺。因此，他认为，伊科危机实际上为英国强化在海湾的政治影响力和军事存在提供了有利条件。卢斯反对撤离驻波斯湾英军，认为任何撤退都会严重损害英国的整体声望，进而侵蚀英国在该地区的权力。因此英国不能“辜负”其他海湾酋长国的期望，相反，应更加坚定履行在波斯湾的承诺。

其次，卢斯探讨了英国继续维持在波斯湾军事存在的必要性，并提出了弥补英国力量不足的应对办法。卢斯认为，伊科危机预示了波斯湾地区在可预见的未来仍将是一个不稳定地区，只有英国的军事和政治存在才能维持它的和平与安全。这主要是因为：其一，只要卡塞姆在位，科威特的独立将时刻面临威胁，而除了英国之外，其他国家无力保证科威特的安全；其二，尽管沙特和伊朗具有保护科威特的能力，但前者可能利用这一机会将科威特纳入自己的“保护”之下，而后者作为“异族和异教”不可能被科威特和阿拉伯人接受；其三，可促使联合国提供一支强有力的维和部队保障科威特的安全，但苏联势必会否决这一想法；其四，海湾小酋长国人少地狭，无法独立生存，英国作为该地区保护者对科威特在内的所有小酋长国而言都不可或缺。他认为，一旦英国撤出海湾……可能使这一地区重新沦为“强权政治的丛林”。

卢斯还提出，除了维持该地区的稳定和安全之外，英国在波斯湾的军事存在对服务西方的冷战同样重要。他认为，继续维持英国在波斯湾的军

事和政治影响力，将把苏联势力遏制在阿拉伯半岛之外，否则苏联将对西方的石油和战略安全造成严重的损害。他总结说，总体而言，从该地区撤离将对英国的主要利益产生难以承受的损害，因此在短期内英国军队不能撤离波斯湾。

为了减轻英国对波斯湾的防御责任，弥补英国力量的缺陷，卢斯提出英国应该争取其他西方国家，特别是美国对英国政策的支持，而非由英国独自承担该地区的安全责任。为了获得美国的支持，他建议从冷战的需要出发，向美国政府说明波斯湾地区的防御对遏制苏联和维护西方战略、石油安全的重要性。

尽管有少部分英国官员担心，这一政策将导致阿拉伯人对英国产生敌意，但卢斯的报告在外交部引起了强烈反响，且不久后就在英国政府得到了较为广泛的认可。在卢斯报告的基础上，外交部提出英国与科威特的关系不能脱离其对波斯湾的整体政策。1962 年 1 月，在英国举行的海湾政治代表年会上，与会人员一致认为，“脱离”波斯湾将导致波斯湾陷入政治和军事混乱，苏联、埃及、伊朗和伊拉克则可能趁机进行渗透和扩张。^① 因此，与会代表们几乎一致要求继续保持在波斯湾的军事存在。1962 年 2 月 9 日，英国国防大臣正式公布《国防白皮书》，用于指导未来五年英国的国防政策。^② 在中东政策部分，英国的海外防卫的重点已经完全放在波斯湾阿拉伯地区。直到 1964 年 10 月，在哈罗德·威尔逊 (Harold Wilson) 领导的英国工党政府上台后，这一政策才逐渐发生变化。

第三，英国的军事介入并未从根本上解决引起伊科领土争端的复杂矛盾，英国人对此也心知肚明。1963 年 2 月 8 日卡塞姆被推翻后，尽管新上台的阿卜杜勒·萨拉姆·阿里夫政府于 1963 年 10 月 4 日承认了科威特的独立地位，但是无论英国人还是科威特人都认为，伊拉克人并未完全放弃对科威特的领土要求，这种承认仅是一种在无力于短期内控制科威特的情况下而采取的权宜之计。“如果阿里夫政府感到对科的新政策无法达到预期，或者未来出现一个与阿里夫观点相异的新领导人，抑或阿拉伯世界出现新

① Simon C. Smith, "Britain's Decision to Withdraw from the Persian Gulf: A Pattern Not a Puzzle," *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 44, Iss. 2, 2016, p. 6.

② C. (62) 23, No. 50, Defence White Paper of 1962, February 9, 1962, CAB 129/108.

的失衡，伊拉克很可能会恢复它的激进政策。”^① 事实也正是如此。在阿里夫兄弟时代，伊拉克政府始终无意与科威特划定确切的领土边界。此后，历届伊拉克政府均不同程度表达了对科威特的领土主权要求。1973 ~ 1977 年再次发生了伊拉克对科威特的入侵和武装冲突。直至 1990 年 8 月 2 日，伊拉克萨达姆政权悍然大举侵略科威特，举世震惊的“海湾危机”爆发。

[责任编辑：曹峰毓]

^① Telegram from Sir Roger Allen to Foreign Office, October 7, 1963, FO 371/168740.