

20 世纪 80 年代美国对伊拉克 农业贸易政策论析

冷雪梅

(东北师范大学 历史文化学院, 吉林 长春 130024)

[摘 要] 依据美国解密国家安全档案,通过对 20 世纪 80 年代美国对伊拉克的外交政策的转变,以及美国对伊拉克实行的农产品贷款担保计划的考察,可以看到新形势下的美伊外交关系与美国战略重心的改变。农产品贷款担保计划其实质是美国对伊外交绥靖政策的具体执行,其一方面挽救了美国国内存在的农产品过剩危机,并使其获得了巨大的商业利润;另一方面通过该政策的实行保障了美国在海湾地区的战略利益,更深层次地反映了美国的务实主义外交政策本质。

[关键词] 倾斜政策;商品信贷公司;贷款担保计划;拉伏罗国民银行案

[中图分类号] K712.54

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-6201(2009)01-0031-07

20 世纪初,美国在海湾地区的战略重点并不是伊拉克,到两伊战争爆发前,美国同伊拉克的关系还始终处于不稳定的状态,美国对伊拉克的政策也随着后者的动荡而不断调整。1958 年伊拉克卡塞姆革命后,随着苏联势力的介入,美国同伊拉克的关系不断恶化,在 70 年代随着伊拉克登上美国恐怖主义国家的名单,美伊关系迅速降至低谷。然而就在两伊战争爆发前,美伊关系却突然间出现了奇迹般的缓和,美国迅速地确立了亲伊拉克的倾斜政策,开启了整个 80 年代美伊关系建设性接触的阶段。从 1983 年开始,美国农业部启动了针对伊拉克的农产品贷款担保计划。这个计划一直持续到 1990 年,将伊拉克扶植成了美国最大的农产品出口市场,为什么美伊关系在经历了多年的交恶和低谷后,能够在 20 世纪 80 年代出现了长达 10 年的缓和?为什么美国 80 年代对伊拉克的外交政策以农业贸易为切入点?20 世纪 80 年代美国对伊拉克的农业贸易外交政策又是如何发展演变,最终结局如何?产生了什么样的影响?这正是本文论文要解决的问题。

一、二战后美国对伊拉克外交政策的演变

20 世纪初美国在海湾地区的势力十分有限,第一次世界大战后,海湾地区的地缘战略地位和石油战略地位逐渐凸显,美国开始重视在海湾地区的政治渗透和经济利益。从战略地位上看,伊拉克海岸线很短,是海湾国家中比较不利于接近水源的国家,同苏联也不毗邻,总体来看战略地理位置不如伊朗。石油储量不如沙特阿拉伯丰富。石油战略地位不如沙特阿拉伯突出,政权不稳定。那么为什么美国却在两伊战争爆发前后确立了亲伊拉克的政策呢?

要分析 20 世纪 80 年代美国亲伊拉克政策形成的原因,首先我们要对战后美国对伊政策做一个简单追溯。在一战后的 40 年里,由于受到中东政局、伊拉克政局、潜在的新军事冲突和石油经济等因素的影响,美国对伊拉克的政策始终是不不断调整的。二战以后,冷战格局展开,伊拉克虽然不在美国“北排”(Northern Tier)国家范围内,但是也是美国首先拉拢的国家之一。从 1953 年开始,苏联对中东地区采

[收稿日期] 2008-10-25

[作者简介] 冷雪梅(1978-),女,吉林长春人,东北师范大学历史文化学院博士研究生。

取了以军事和经济援助为主的向各国示好的政策。这大大加强了共产主义在叙利亚和伊拉克等国的影响。引起了伊拉克亲西方的国王费萨尔二世(Hashemite)和美国的共同关注。这种意识形态上的共鸣产生了美伊在 50 年代的合作,伊拉克在 1954 年和 1955 年都接受了美国的军事援助,并不顾其他阿拉伯国家的反对加入了美国策划的《巴格达条约》组织。

然而这种缓和迹象一瞬即逝,1957 年美国总统艾森豪威尔宣布只要中东“任何受到国际共产主义控制的”国家提出寻求帮助,那么美国就给予其更多的经济 and 军事援助,但是 1958 年 7 月伊拉克国内就爆发了卡塞姆(Brigadier Qassem)领导的革命,推翻了英国建立的傀儡费萨尔王朝,新政权奉行不同任何国家结盟的独立政策¹。其政权性质是显而易见的,当年它就与中国和苏联恢复了外交关系,此后苏联变成了伊拉克武器的主要提供者,这开启了美伊关系整个 60 年代的恶化期。由于美国奉行支持以色列的一贯政策,1967 年伊拉克同以色列关系恶化,所以巴格达更是断绝了同美国的外交关系。尽管 1963 年苏伊关系在社会复兴党政府执政时曾一度被打破,但是苏联的武器运输还是支持了伊拉克的整个 60 年代。据统计,从 1961 年至 1965 年伊拉克 75% 的武器需要从苏联进口,1966 年到 1980 年则保持在 88% 左右^[1]。70 年代由于伊拉克不接受联合国解决阿以冲突的决议,还支持恐怖主义的行动,所以全面恢复同伊拉克的关系并不是美国的政策重点,直到 1975 年伊拉克为了保持其不结盟的国家地位,决定寻找更多样而稳定的武器进口来源,从而给法国、意大利、美国等国家的介入提供了契机。同时伊拉克不断刷新的石油储量以及其他能源、矿物的储量正暗合了美国一直奉行的海湾政策的基础^[2],所以美伊关系也出现了新的起色。

奉行不结盟政策的伊拉克新政府对苏联的控制始终保持疑虑,这使得苏联政府不满,当 1980 年两伊战争爆发后,苏联公开采取了中立的态度,同时又与伊朗保持暧昧关系,这坚定了伊拉克确立摆脱对苏联进口的依赖,使进口来源多样化^[3],并建立自己工业的政策。在这样的背景下,明里保持中立的美国逐渐同伊拉克恢复了商贸和技术上的往来,同时美国因伊朗革命和伊朗人质事件断绝了同伊朗的外交关系。伊朗代理人饭碗的打破,使得伊拉克的战略地位凸显出来。美伊关系出现了难得的缓和空间。

1981 年里根政府中的一派认为应该对萨达姆采取倾斜政策,发展伊拉克作为海湾地区主要政治力量的潜力,为伊拉克提供财政援助;另一派则主张修补同伊朗的关系,保留未来发展同伊朗关系的可能性。1983 年 10 月 7 日国务院的备忘录中分析了美国的中立政策,该文中指出伊拉克最终被伊朗击败的局面并不符合美国的利益,支持伊拉克出口更多的石油,保证这场消耗战中双方的石油设施和石油输送免受攻击才是美国政策的最终目的,承认美国的中立政策已经发生了变化,针对这场战争所采取的措施都是对伊拉克方极为有利的。并表达了急于改善同伊拉克间的双边关系,获得伊拉克政府认同,帮助伊拉克恢复海湾石油出口的意愿^[4]^④。同时发布的美国国家安全委员会的草案更是将美国在该地区的利益同伊拉克在这场消耗战中的成败等同起来。鼓励政府提高或者至少是维持对伊拉克的经济援助。这些都对美国在 80 年代确立对伊拉克的倾斜政策起到推波助澜的作用。

从那以后的整个 80 年代,美国在海湾依然建立在从卡特政府以来就树立的原则——石油利益以及盟友安全利益——基础之上^[5],其政策大体上受到冷战框架支配,培植代理人,抵制苏联,尽量避免美国在该地区直接的军事干预,鼓励盟国关注和服从在海湾地区的共同利益是这段时期美国政策的主流。里根和老布什都对伊拉克放宽了出口限制政策。原因在于美国政府认为“放宽对伊拉克出口的某种限制能够提高我们同伊拉克和伊朗关系的灵活性,支持出口政策的改变能够维持这个地区的战略平衡并获得伊拉克和阿拉伯国家的支持”^[6],同时两伊战事的迅速升级也需要美国抛出经济上的胡萝卜政策来消除政府中某些人的顾虑,作为安抚萨达姆的一种手段,所以两届政府都同意对伊拉克出口双用途设备(dual-use equipment),鉴于伊拉克处于战时状态,为了消除国内出口商对伊拉克偿付能力的顾虑,美国政府抛出了一种非常优惠的贷款担保政策^[7]来鼓励对伊拉克的出口。

¹ 卡塞姆政权在中国学术界被定义为反帝反封建的民族主义政权,在美国学术界则被视为独裁政权。

^④ 本文依据美国国家档案馆和 ProQuest 公司合作制作的数据库“解密的数据化美国国家档案”(Digital National Security Archive 参考文献中简称 DNSA)中主题为 *Iraqgate: Saddam Hussein, U. S. policy and the prelude to the Persian Gulf War, 1980-1994* 分类中的原始文档。IG 为文件编号。

二、20 世纪 80 年代美国对伊拉克农业贸易政策的演变

1983 年,美国农业部下属的商品信贷公司¹ (Commodity Credit Corporation),启动了一项长达 7 年的对伊贷款担保计划(guarantees program)。每年都会通过美国进出口银行向伊拉克购买美国农产品提供不同数额的贷款担保。该计划包括两个出口贷款项目,代号分别是 GSM-102(Commodity Credit Corporation Export Credit Guarantee Program)/GSM-103(Commodity Credit Corporation Intermediate Export Credit Guarantee Program)。“主要通过为那些在贷款存在的情况下能提出有意义要求的国家提供优惠的贷款政策,并允许美国出口商能够同其他国家的出口商相竞争来提高美国农产品的出口。”^[8]这个计划后来成为 20 世纪 80 年代美伊商贸关系网络的核心,也是同时期美国同伊拉克外交关系往来中最核心、最具代表性的事件。

1982 年里根政府决定把伊拉克从支持恐怖主义活动的国家名单中删除,1984 年 11 月美国同伊拉克全面恢复了外交关系。这都是在为逐渐升级的美伊农业贸易往来甚至双用途物资销售扫清了障碍。

1983 年美国针对伊拉克的最初贷款担保的份额是 4.091 亿美元,这些贷款份额是由农产品外销局(Foreign Agricultural Service)、华盛顿经济专家、巴格达的农业贸易官员和伊拉克政府通过对商品需求的核算共同来决定的。但是事实上外交政策在决定对伊拉克的贷款配额方面也起着决定性的作用。80 年代初,美国和伊拉克正致力于重建从 1967 年以来一直交恶的外交关系,这也正是 8 年两伊战争时期美国始终认为伊拉克是弱势,必须扶植伊拉克成为一道阻止霍梅尼输出革命的屏障。美国大力寻求经济途径援助伊拉克,防止其经济崩盘,减少伊拉克政府的困难。同时美国的农业正经历一场农产品过剩的危机。在这种外交和市场双重需要的大背景下,尽管对伊拉克贷款存在巨大偿付风险,但是在美国人眼中,伊拉克还是变成了一个对美国农产品具有决定性意义的潜在市场。

贷款担保计划启动后,每年年初农业部都要对伊拉克去年的经济形势进行总结,对未来一年的经济形势、财政情况、石油前景进行评估,以这些资料作为背景,同时结合伊拉克政府和中心银行提出的贷款配额申请来确定当年的贷款配额。在贷款的支持下伊拉克可以购买美国的肉类、食盐、谷类、木材等农产品。GSM-102 和 GSM-103 两个项目原则上的不同是有效贷款期的长短,GSM-102 项目从 1981 年开始生效,一般是 1 年期的贷款担保期^④,GSM-103 项目是从 1986 年开始生效,贷款担保覆盖的贷款贸易多于 3 年少于 10 年。

这种贷款担保计划最终的目的是为美国的出口商、美国银行以及其他的金融机构提供保护,规避因外国银行拒付货款而产生的风险。美国的出口商能够将美国的农产品通过延期支付的方式卖给国外买家,但是可以在出口后委托美国国内金融机构从商品信贷公司那里得到应付款。商品信贷公司通过担保销售额的 98% 加上可支付利润的一部分来同出口商分担贷款的一部分风险,而出口商则承担 2% 和可支付利润的一部分风险。

在巨大利益的驱动下,商品信贷公司给伊拉克的贷款额度每年都在以惊人的速度增长,1984 年和 1985 年都给伊拉克提供了超过 6.5 亿美元的贷款配额。1985 年美国政府出台了《食品安全法》,确定了定向出口援助计划,1985 年 12 月小麦被定向向伊拉克出口。除了 GSM 出口贷款项目外,农业部还有三个出口发展计划,通过这几个计划的结合,伊拉克能够通过贷款以很有竞争力的价格买到美国的农产品。农产品的种类也不断拓展到包括小麦、家禽、大麦芽、奶牛和鸡蛋等等。贷款计划和农产品出口计划的完美互助,大大方便了美国对伊拉克的农业出口,使美国出口商、农业贸易组织和美国全部的农场主一举扭转了美国农业市场不景气的局面,获取了巨大的利润。

到了 1988 年,针对伊拉克的 GSM-102 的贷款配额已经高达 10 亿美元,占当年美国向外国政府提供贷款总额的 25%^[8]。1988 年 3 月,在距离巴格达城北 150 英里的哈拉比阿(Halabia)村庄发生了伊拉克使用化学武器屠杀了 4 000—5 000 库尔德平民的事件。然而 9 月的时候,当美国国会提出因为伊拉克违反人权的暴行而要求对其进行经济制裁及终止当年的贷款担保,并出台了针对伊拉克的《化学战法

¹ 有的文献翻译为“日用品信贷公司”。

^④ 比如,1985 年美国向伊拉克出售美国肉类的贷款担保就是 1 年期。

案》的时候,却遭到了国务院和农业部的反对,因为外交政策利益以及美国农业贸易集团的压力,经济制裁没有得到通过。年底,农业部反而宣布将贷款额提高了 3 650 万美元。

1988 年 8 月两伊战争停火,这种和平磋商的局势直接影响了农业部对伊拉克的国家风险分析走向乐观。实际上从 20 世纪 80 年代中期起,伊拉克因为战事而面临严峻的经济困境,1988 年伊拉克对外债务高达 500 亿美元,战争中伊拉克出口终端遭到严重破坏,石油出口量下降了 $2/3$ ^[9]。伊拉克采取了灵活的债务重议政策,坚持只优先偿还那些愿意继续提供新一轮贷款的国家的债务,对非美国债务极力拖延偿还。因此到 1988 年只有英国和美国愿意向伊拉克提供新一轮贷款担保。面对国际货币和金融政策顾问委员会(National Advisory Council On International Monetary and Financial Policies)的各种质疑,农业部坚持把伊拉克作为一个低风险、高潜力的市场,认为对伊贷款的风险仍在最小值范围内。农产品外销局的风险评估文件表明伊拉克正在有效地偿还过去欠美国的债务,以此来保持对出口贷款担保计划的参与。同时也担心如果停止或者大量削减该计划,会失去伊拉克这个重要的市场^[10]。

1987 年伊拉克进行了经济自由化改革,美国国务院将 1987 年这一事件看作是美国对伊拉克外交政策倾斜后的良性产物。1989 年伊拉克政府通过了第一部《外国投资法》^[11],限制阿拉伯国家的投资,这也被看作是伊拉克鼓励美国继续投资,响应美国政策的表现。从伊拉克方面来说,也不愿意失去美国,主要是因为美国有能力为伊拉克提供不用预付款的新一轮贷款担保。

但是美伊关系的恶化是不以美伊农业贸易互惠互利的大好前景为转移的,在伊拉克使用化学武器的过程中,美伊关系逐渐恶化。1988 年 8 月,意大利拉伏罗国民银行亚特兰大支行(the Banca Nazionale Del Lavoro-Atlanta)¹ 违法向伊拉克提供超额贷款的事情被揭露出来,此时出现了美国暗中向伊拉克销售武器的“伊拉克门”丑闻。美国国会借机欲将伊拉克事件国际化,并宣称要对伊拉克实施经济制裁,萨达姆也不甘示弱,宣称如果美国对其经济制裁并停止贷款项目,伊拉克将不再偿还其债务^[12]。1989 年 10 月伊拉克外长阿齐兹公开谴责美国的外交举措加深了两国间的不信任,而美国对伊拉克技术的有限出口也限制了伊拉克经济的发展。美伊关系赖以生存的贷款担保计划也因“伊拉克门”丑闻等原因而进退维谷,两国的关系变得非常敏感。

在 1989 年末到 1990 年初,美国和伊拉克的关系出现了矛盾的现象:就是在政治层面上开始走下坡路,但是在经济层面上,农产品的商贸往来一如既往。这种现象形成主要是在美国政府内部挺伊拉克和倒伊拉克两派针锋相对斗争的结果,美国国务院是农业部的坚实后盾,在国会不断提出质疑伊拉克信贷价值的情况下仍坚持继续向其提供贷款,甚至在国会提出对伊拉克实施经济制裁的时候,农业部和国务院也一致反对。导致国会的立法没有通过。两者的拉锯战导致了美国在对伊拉克政策上出现了矛盾和反复。1989 年下半年,美国国务院仍在致力于改善和修补同伊拉克的关系,11 月布什总统抛出的“国家安全指令”第 26 号中还在强调同伊拉克之间进行“对话”,甚至直到 1990 年 1 月,与伊拉克进行军事合作仍然在美国参谋长联席会议的议事日程上^[13]。

与此同时针对意大利拉伏罗国民银行的调查一直在继续,调查结果也成为农业部决定贷款担保去留的重要条件。1989 年 10 月农业部等不及调查结果出台,自己成立了调查小组来到亚特兰大进行证据收集,仅用一个月的时间就得出了结论:没有证据显示伊拉克参与了意大利拉伏罗国民银行丑闻。为自己进一步向伊拉克提供贷款担保进行了铺垫。

1989 年 10 月两名伊拉克的代表来到华盛顿催要 1990 年的配额,此时农产品外销局的决策陷入困境,如果继续对伊拉克提供高额的贷款,势必同美国政府对外宣称的制裁伊拉克非人道行径的高调唱反。但是面临伊拉克方面咄咄逼人的催要,最后农产品外销局设计了两个分支的办法,就是第一阶段提供 4 亿美元,其余的要在拉伏罗国民银行案调查结束后证实伊拉克没有违法行为后才支付。10 月,伊拉克派来的官员断然拒绝了 4 亿美元的贷款额度,认为这个数值根本不足以满足伊拉克的进口需求。

1989 年 11 月在伊拉克拒绝了初步制定的 4 亿美元配额后,农业部官员制定了 1990 年首先提供第一批价值 5 亿美元的 GSM-102 的配额,如果伊拉克接受,那么再提供 5 亿美元的配额。并马上派官员来到巴格达,兑现了这笔配额。但是 1990 年 2 月伊拉克就花光了刚刚提供的 5 亿美元的配额,要求为

¹ 有的文献翻译为意大利劳动银行。

当年再额外提供 5.73 亿美元的配额,农业部迫于内外压力没有通过。

穷途末路的伊拉克看到美国贷款无望,开始另辟蹊径,寻求别的贷款途径,并着手购买来自阿根廷、澳大利亚、加拿大、欧盟、沙特阿拉伯、泰国以及越南的商品。伊拉克的强硬态度使农业部骑虎难下,它所强调的对伊贷款将带来巨大的提高农产品出口机会的论调在美国政府内部引起了强烈的反对。而在国际上也出现了对于伊拉克将商品信贷公司贷款担保下购买的小麦转移到其他国家以换取军事装备的质疑之声。

1990 年 2 月一直到 1990 年 7 月,国会分别提出了 2480 号、4585 号、4918 号、2779 号、2787 号、2830 号、3950 号法案。呼吁总统结束伊拉克的最惠国待遇,停止向伊拉克提供金融贷款和商品援助。迫使伊拉克遵守国际协议。但是美国国务院强烈反对对伊拉克实施经济制裁,他们认为“政府的政策是避免用农业商贸利益来追求外交政策目标,经济制裁并不会提高美国的外贸逆差,如果其他国家不加入经济制裁,就会削弱经济制裁的执行力度”^[14]。1990 年 7 月,农产品外销局顶住重重压力出台了 1991 年的贷款配额,但是不得不将其压缩到了 2 亿美元。而且也被迫同意在拉伏罗国民银行案调查成功结束并且伊拉克愿意偿还它拖欠进出口银行的欠款后才能发放这笔贷款担保。

尽管国务院和农业部不断地挽救,但是美伊关系却从 1990 年一开始就不可避免地恶化了:首先是伊拉克要求美国兑现第二分支贷款担保的 5 亿美元,美国没有同意;第二是 1990 年 3 月底美国和英国曝光了伊拉克的一个核武器设备的运输网络,给了萨达姆野心勃勃的核军事工业以沉重的打击;三是美国对伊拉克发展核工业和生化工业技术援助上设置了种种限制^[15];第四是 1990 年 6 月伊拉克又开始庇护国际恐怖主义分子阿布·尼达尔。这些事件对于美伊关系都是致命的。

1990 年 8 月,伊拉克进攻并占领科威特。国会的 318 号解决方案得以通过,敦促总统在对伊制裁方面寻求国际合作。布什总统宣布对伊拉克实施经济制裁。萨达姆也不甘示弱,宣布停止偿还美国债务,包括 20 亿美元的出口贷款担保。国会的 5431 号法案宣布冻结了伊拉克在美国的资产;禁止商贸和运输联系、军品贸易和对伊拉克的外交援助;指令总统阻止任何国际金融机构对伊拉克提供借款。长达 7 年的农产品贷款担保计划宣告结束^[16]。

1990 年 9 月,伊拉克再次被列入美国国务院的援助恐怖主义清单上,美伊关系的历史走了一圈,又回到了起点。

三、20 世纪 80 年代美国对伊拉克农业贸易政策的影响

20 世纪 80 年代美国对伊拉克的农产品贷款担保计划,是美国对伊拉克外交绥靖政策的具体执行,历经 7 年,极大刺激了美国农业出口商的积极性,不但挽救了美国 80 年代不景气的农业市场,同时也把伊拉克扶植成了美国农产品最大的倾销市场之一。就在 1990 年 8 月 2 日布什总统宣布断绝同伊拉克的贸易往来这个行政命令的时候,伊拉克已经是美国农产品的第十二大进口国,是美国大米的最大市场,美国小麦、谷类、菜油和木材产品的一个可观的市场。使用石油美元汇兑,也使美国更大程度地控制了中东石油市场。为美伊商贸建立了一条坦途,也为后期通过农产品转化军品进出口作了铺垫。

20 世纪 70 年代末 80 年代初,美国原有的政策原则在海湾地区遭遇了一系列的挫折,美国在该地区的影响力遭到削弱,这导致美国不得不调整政策,以面对新的挑战,与此同时两伊战争也促使萨达姆调整政策,寻求帮助。伊拉克在两伊战争初期表现出了巨大的政治和经济潜力。伊拉克在埃及、约旦、沙特和科威特这些国家中尚有一定的威望。而它的人口基础、地理位置和丰富的石油储量也是美国商品倾销一个很好的保证。同时它同苏联不稳定的代理关系,也为美国同其发展双边关系提供了良好的契机。美国政府自己也承认“如果撇开人权和化学武器不谈,那么我们的政治和经济利益才是驱动我们同伊拉克平衡商贸关系的关键”^[17]。此时伊拉克因为两伊战争的牵制,也在试图通过美国寻求整个国际社会的共鸣。伊拉克通过石油和战略性地敌视伊朗、防范伊斯兰输出革命等方式来平衡同美国之间的外交关系。所以美伊此时暂时的接触很明显是一种相互各取所需的媾和^[18]。然而也要看到在利益暂时的协调下,不同的价值观和利益取向也为两者关系的发展埋下了潜在的危机。从 1981 年开始,由于两伊战事以及其呈现出的长时间作战趋向,带来了一系列政治、经济和心理上^[19]的急剧变化。美国在外交上采取了对伊拉克的倾斜政策,使得这段时期美伊关系呈现出一种实用主义的和谐发展特征。

两国恢复外交关系后,在农产品、军品生产与采购、石油管道计划等方面的联系日益密切而复杂。同时美国面临着农产品过剩,农业经济不景气的经济危机,美国看准了伊拉克作为农产品销售市场的潜力,为了保障国内农业和商业集团的利益,使出浑身解数来开发伊拉克的市场潜能。

美国在海湾地区的利益主要有三个方面:海湾地区的战略利益、西方能源安全利益、商贸利益。通过纵观二战后至 80 年代美国对海湾的政策走向,能够发现这三者的重要性在不断发生变化。战后美国在伊拉克的利益取向主要来源于海湾地区超过世界一半以上的原油储量,石油储量根据 1985 年 1 月份的《石油与天然气》杂志统计大约是 650 亿桶,另外伊拉克还证明有其他矿物质等资源的丰富储量。伊拉克也是海湾地区第二人口大国,人口对农产品的需求量非常庞大。同时由于它虽然不毗邻苏联,但却是事实上离苏联最近的阿拉伯国家。所以对于美国来说,伊拉克在政治、经济和战略意义上都显得十分重要,而这都来源于美国要确保自己对该地区资源的接近和控制。最初美国是想通过军事援助和武器销售来维持和加强同单个国家的经济联系,打消各国对美国军需品的警惕,以阻止敌对势力在该地区建立政治和军事的势力范围。随着 70 年代海湾地区国家快速的经济发展和石油经济的繁荣,大大刺激了美国同这些地区国家,特别是伊拉克的经济联系,这里逐渐被美国培植成为一个农产品和技术出口的庞大市场。所以提高商贸出口的政策考虑逐渐高于该地区的战略利益和能源安全利益。

美国对其出口和贷款的激增也导致这种商业卷入欲罢不能,商品信贷公司为美国农产品提供贷款担保。同时该项目所获取的利润还支持了在伊拉克的“超级枪支”(Super-gun)项目¹。而美国的进出口银行和意大利拉伏罗国民银行也在美国的授意下为伊拉克提供巨额贷款。直到 1989 年 8 月拉伏罗国民银行美国亚特兰大支行违法向伊拉克提供超额贷款的事情被揭露出来,美国政府对伊拉克市场卷入的程度才初露端倪。拉伏罗国民银行亚特兰大支行以低利率承包了 GSM-102 和 GSM-103 项目,向美伊商贸提供了超过 40 亿美元的未经担保的贷款。试想如果没有强大的政府和军方的支持,一个小小的银行分支如何能够向伊拉克提供如此庞大的贷款。正是这笔庞大的贷款将伊拉克扶植成了美国产品出口的重要市场,美国出口到伊拉克的商品种类也由农产品延展到了烟草、钢铁、玻璃纤维到飞机、卡车,机械设备、高级技术等无所不包,其中包括很多颇有争议的双用途物资,80 年代后期,美国一些高科技产品,包括计算机和导弹射击软件居然也通过了许可证的审批。美国“农业部把伊拉克看作是最好的商品倾销地,商业部、五角大楼和国务院也对进一步提高对话和鼓励商业来往充满兴趣”^[20],同时美国也通过产品和技术输入而变成了伊拉克石油出口的主顾。1981 年美国从伊拉克进口的石油为零,而到海湾战争结束时已经达到 12 亿 6 千万桶。从上面的事实可以看到 80 年代美伊之间得到迅速缓和的外交关系是寄生在美伊相互依赖的商贸关系身上的。

综上所述,20 世纪 80 年代美国和伊拉克关系之间出现的暂时的“蜜月”不是没有章法可循的偶然事件,是在特殊的历史环境下双方出于自身利益而做出的让步。这段时间的外交、政治和商贸的接触并没有取得良好的发展,反而让美国和伊拉克之间的关系变得进一步复杂起来,也产生了恶劣的国际影响,特别是两者农产品贸易和军品贸易盲目的激增,使得原来政权基础薄弱的萨达姆政权领导地位得到了巩固,综合军事经济实力大增,也大大地刺激了萨达姆称霸海湾的野心,海湾战争一触即发。美国并非没有看到伊拉克的霸权野心,“如果伊拉克想在海湾地区称霸,我们可能会反对,但是现在我们同伊拉克有着共同的和平稳定要求,同时集中在限制伊朗上。通过把伊拉克、沙特等国家同等地列为影响海湾地区安全的国家后,我们能够开始对话,就要满足萨达姆要求作为海湾主要影响势力的要求。”^[20]可以看出,美国已经被巨大的商贸经济利益冲昏了头脑,就在 1990 年海湾战争打响的前几个月,布什政府还批准了向伊拉克出售计算机控制系统的出口许可^[21]。并积极寻求给伊拉克提供进一步的贷款担保^[22]。可以说海湾战争的爆发对美国来说比较突然,而海湾战争中美国政府不得不面对一个自己武装起来的经济实力和军事实力强大的伊拉克,也不能不说是一种讽刺。美伊在整个 80 年代暂时的媾和和虚假繁荣的农业贸易不但表现了美国外交政策唯利是图的虚伪性,从美国政府来说,也是美国对伊外交的一种失误。

¹ 即 20 世纪 60 年代加拿大人 Gerald Bull 发起的巴比伦计划(Project Babylon),受到美国军方的支持,后来因经费问题搁浅,80 年代在美国情报部门和五角大楼的参与下重新启动。主要是研究卫星发射,后来出于伊拉克的战争需要而变成导弹研究计划。

- [1] Mark Phythian. *Arming Iraq: How the U. S. and Britain Secretly Built Saddam's War Machine*[M]. New York: Northeastern University Press, copyright1997: 11.
- [2] Geoff Simons. *Iraq: from Summer to Post- Saddam*[M]. London: The Macmillan Press LTD, copyright1994: 317.
- [3] 陈健民. 当代中东[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002: 288.
- [4] Iran- Iraq War: Analysis of Possible U. S. Shift From; Position of Strict Neutrality[EB/OL]. [2004- 04- 20]. 7/10/1983. IG00139. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [5] 张士智, 赵慧杰. 美国中东关系史[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1993: 265.
- [6] Easing Restrictions on Exports to Iraq[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 1/30/1984. IG00168. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [7] U. S. Credit Possibilities for Iraq[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 3/14/1983. IG00114. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [8] International Trade Iraq's Participation in U. S. Agricultural Export Programs[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 11/14/1990. IG01586. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [9] Financial and Economic Report on Iraq[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 4/21/1988. IG00558. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [10] Financial and Economic Report on Iraq[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 10/30/1988. IG00689. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [11] Transmission of News Articles and Document Entitled "Recent Developments in Iraq" [EB/OL]. [2004- 05- 15]. DNSA, 11/9/1989. IG01135. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [12] David W. Lesch. *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment*[M]. Westview Press, copyright2003: 334.
- [13] 赵伟明. 中东问题与美国中东政策.[M]. 北京: 时事出版社, 2006: 306.
- [14] International Trade Iraq's Participation in U. S. Agricultural Export Programs[EB/OL]. [2004- 05- 21]. DNSA, 11/14/1990. IG01586. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [15] U. S. Export Policy Toward Iraq[EB/OL]. [2004- 05- 19]. DNSA, 5/28/1991. IG01707. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [16] Briefing Paper Regarding CCC's Involvement with Iraq for; Undersecretary Crowder, February7, 1991[EB/OL]. [2004- 05- 19]. DNSA, 2/7/1991. IG01630. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [17] Overview of U. S. - Iraqi Relations and Potential Pressure Points[EB/OL]. [2004- 04- 20]. DNSA, 9/9/1988. IG00632. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [18] 邓峰, 王军. 美国对外贸易政策的历史考察[J]. 东北师大学报: 哲社版, 2007(5): 97- 102.
- [19] 于群. “特洛伊计划”——美国冷战心理宣传战略探微[J]. 东北师大学报: 哲社版, 2007(2): 5- 12.
- [20] Guidelines for U. S. - Iraq Policy[EB/OL]. [2004- 04- 26]. DNSA, 1/20/1989. IG00761. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [21] Export License for Computer Control System[EB/OL]. [2004- 05- 19]. DNSA, 2/22/1990. IG01231. <http://www.proquest.com/en-US/products/default.shtml>.
- [22] 江红: 为石油而战: 美国石油霸权的历史透视[M]. 北京: 东方出版社, 2002: 475.

U. S. Policy of Agricultural Trade Toward Iraq in 1980s

LENG Xue- mei

(School of History and Culture, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: According to U. S. declassified national security archives, we can conclude how Agricultural Products Credit Guarantee Program to Iraq became the tool of U. S. - Iraq diplomacy policy with the change of strategic area of interest, through studying the cause of the U. S. - Iraq policy change in the early of 1980s, and the development of Agricultural Products Export Credit Guarantee Program to Iraq in the whole 1980s. The pragmatism of American foreign policy got the adequate reflection, through analyzing the reason and influence of American enthusiastic agricultural export trade to Iraq in 1980s.

Key words: Tilt policy; Commodity Credit Corporation; Credit Guarantee Program; the Banca Nazionale Del Lavoro- Atlanta

[责任编辑: 赵红]