

论罗斯福时代的美伊关系

蔺焕萍

(西南大学历史文化学院,重庆北碚 400715)

摘 要:在第二次世界大战中,伊朗的战略地位日益突出,英国和苏联出于战争需要,出兵伊朗。伊朗为了保卫国家的统一,采取引进第三国势力的外交策略,向美国求助;在罗斯福的全球主义外交战略的指挥下,美国势力大举进入伊朗。伊朗因此摆脱了被英国和苏联分裂的命运,为二战后美国与伊朗建立同盟关系、美国控制伊朗、伊朗成为美国的海湾宪兵奠定了基础。

关键词:罗斯福;美国;伊朗;关系

中图分类号:D83/87 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-0033(2008)01-0013-05

最权威的罗斯福传记作者弗兰克·弗雷德根据自己多年的研究总结,认为罗斯福的外交思想为:“从他任总统期间总是把美国利益放在首位来看,他是一个民族主义者;从他相信美国的幸福有赖于其它各国的政治稳定与经济保障来看,他是一个国际主义者。”^[1]由此可见,罗斯福的外交政策思想,在美国国际交往中应占支配地位,将美国利益置于首位,并在此前提下适当照顾其他国家利益,以保障美国利益。罗斯福时期的美国伊朗关系便是一个充分的例证。

一、1939 年前美伊关系的回顾

美国建国以来,一直奉行孤立主义外交政策,将美洲视为自己的势力范围,注重在美洲发展自己的势力,对其它地区的事务,虽然有所注意,但是并不给予高度重视。因此,在美伊关系的发展历程中,伊朗极力想与美国建立关系,以抵制英、俄侵略,但美国出于各种原因,一开始并没有积极响应。美国伊朗关系最初发展缓慢,而且仅限于经济领域。1856 年,美国与伊朗签订了《友好与贸易条约》。1883 年 6 月,美国政府委派萨米尔·格·本杰明为驻德黑兰公使。1910 年伊朗立宪派政府为了整顿被英、俄控制而极其混乱的财政,以挽救濒临崩溃的国库,决定聘请美国财政专家。1911 年 12 月,以舒斯特为首的财政顾问团在英、俄和其它欧洲列强的压力下离开伊朗。伊朗属于英、俄的势力范围。十月革命后,英伊(朗)

石油公司企业攫取曾属于沙俄在伊朗北部的石油租让权。但伊朗政府却不愿再让英伊(朗)石油公司进入其北部,想引进第三国势力,以削弱英、苏对伊朗的影响。当时伊朗政府把赌注压在美国的身上,表示欢迎美国石油公司。

美国新泽西美孚石油公司董事会获悉后,急忙派代表去德黑兰。1921 年夏,伊朗首相戈旺姆秘密会见美孚石油公司的代表,双方经过谈判,于 11 月 20 日签署了一项协议。根据协议,伊朗北部石油的开采权和经营权租让给新泽西美孚石油公司,为期 50 年,伊朗政府应得到不少于石油总产值 10% 的收入;新泽西美孚石油公司将设法为伊朗政府提供一笔 1000 万美元的贷款。为了防止英国从中作梗和苏联的反对,协议签订的第三天,伊朗议会就批准通过,并颁布了相应的法令^{[2]310}。

向美国石油公司出让伊朗北部石油特许权的法令一经公布,立即引起了苏联和英国的抗议。英伊(朗)石油公司威胁说,它将不允许美国石油公司通过它的租让区向外输出石油。美国国务院为此发表声明,坚持“门户开放”和“利益均沾”的原则,反对任何企图阻拦美国石油公司进入伊朗的行动。

因为英国所消费的石油一半以上来自美国,而且在经济上还欠着美国巨额的债款,所以英国不敢与美国直接对抗。英国政府劝告英伊(朗)石油公司做出一定的让步。英伊(朗)石油公司派遣董事约翰·卡德门爵士赴美谈判,最后与新泽西

美孚石油公司达成合伙开采伊朗北部石油的协议。伊朗政府本来是要削弱英国对伊朗的控制,反对英伊(朗)石油公司再踏进伊朗北部,因此它指责新泽西美孚石油公司违背了不得将租让权转让的规定。但在英、美联合的压力下,伊朗政府不得不做出让步,但伊朗议会却提出了新的要求:在8年内,所选择的勘探地区不得超过租让区的15%;不得再将租让权转让第三者;伊朗政府和公民应获得公司30%的股票;伊朗政府应得到公司纯利润的16%—25%;应该培训伊朗的管理人员和技术人员。新泽西美孚石油公司则采取拖延策略,力图逼迫伊朗的妥协。可是美国辛克莱联合石油公司为了争得伊朗的石油,表示愿意接受上述条件,于1924年4月双方达成了协议,并准备提交伊朗议会审批。

但是天有不测风云。1924年7月18日,美国驻德黑兰副领事罗伯特·莫布里在谢赫·哈迪大街参观“天赐圣水”的宗教活动时,因拍摄照片而被一群“暴徒”打死。伊朗政府很快处决了3名凶手。美国使馆则怀疑这一凶杀案是英国人幕后策划的,旨在破坏美、伊(朗)的石油协议。与此同时,英伊(朗)石油公司通知辛克莱石油公司的代表,它不允许该公司将开采的石油经过波斯湾及其租让区向外输出。辛克莱石油公司缺乏安全感,被迫放弃开采伊朗北部石油的协议。美国石油公司终因英伊(朗)石油公司的顽强抵制而告失败。

因此,由于美国奉行孤立主义外交政策,对英伊关系仅仅局限于经济领域。病急乱投医的伊朗饮鸩止渴,选择了纳粹德国并将其作为抵制英、俄势力的第三国势力引入伊朗,给伊朗和礼萨·汗·巴列维国王带来了灭顶之灾。

二、美国势力开始进入伊朗

德国向苏联发动侵略战争后,伊朗的战略地位显得更加重要。寓居在伊朗的德国势力对苏联的南翼安全造成威胁,英国急需控制伊朗南部的石油生产,以保证战争期间的能源供应;盟国通过横穿伊朗的公路和铁路向苏联运送急需的各种战争物资^[3]。因此,英国和苏联于1941年8月25日分别从南北两个方向侵入伊朗,国王礼萨·汗·巴列维被迫逊位,王储穆罕默德·礼萨·巴列维上台执政,伊朗面临着被瓜分的危险。新国王再一次企图借助美国力量抵制英、苏不断增加的压力。为此,他加强了与美国的接触并向美国大使表达了与美国结盟的愿望。

但是由于当时尚未参战,表面上仍然保持中立,美国对伊朗的愿望没有做出应有的反应,更没有给予具体的答复。英、苏占领伊朗后,伊朗国王曾急电罗斯福总统,希望美国政府能主持正义,出面调解,敦促英、苏军队撤出伊朗。罗斯福要求国务卿与苏、英联系后,复电声称,英、苏军队对伊朗没有领土要求,美国政府已要求两国政府发表一项声明,公开保证伊朗的领土完整。罗斯福总统极力避免干预英、苏的军事行动。国务卿赫尔在接见伊朗大使时,十分坦率地说,美国同情反法西斯的同盟国,希望伊朗与同盟国合作,放弃支持纳粹德国^{[4]103-105}。

1941年12月7日珍珠港受到日本偷袭,美国正式参战,此后美国军事力量开始进入中东。美国向伊朗派遣一支监督和协助运输工作的分遣队,接管了波斯湾的沙赫普尔港和阿拉伯河的霍拉姆沙赫尔港。1942年11月,以雷蒙德·惠勒将军(铁路和公路运输专家)为团长的军事代表团到达伊朗,负责伊朗的运输管理工作。美国的意图是全面接管伊朗的交通运输设施。

1942年底,美国根据伊朗政府的要求,还向伊朗派遣军事顾问团和宪兵顾问团,帮助伊朗重新组建被英、苏军队击溃了的伊朗军队和宪兵部队。根据《战时租借法案》提供的美国武器装备也陆续运到伊朗,伊朗军队逐渐向美式化过渡。为了培植伊朗军队中的亲美势力,将一部分伊朗军官送往美国学习。美军方上述的活动,为美以后控制伊朗的军事力量奠定基础^{[5]111}。

在全球主义和国际主义战略的指导下,美国也开始重视伊朗。“美国战时对伊朗的重视超过了其它任何一个中东国家”^[6]。1943年8月16日,国务卿赫尔向罗斯福总统呈交了一份关于美国对伊朗政策的报告,着重谈论了美国如何处理在英、苏占领下的伊朗问题。报告指出:“帮助伊朗保持领土完整和独立也是符合美国利益的,它将避免美国在沙特阿拉伯至关重要的石油利益受到某个大国的威胁。因此,美国在伊朗应该采取一种积极的政策,这不仅有利于盟国的战事,而且也应该考虑到战后的发展。我们一定要竭尽全力去做。如通过受伊朗政府聘请的管理政府机构的美国人,以及向伊朗及时提供外交上的支持等手段,防止出现威胁伊朗领土完整的局势。”由此可见,美国当时的伊朗政策是:(1)伊朗拥有丰富的石油,它的产量占中东首位,这是美国石油公司希望夺取的地区;(2)由于伊朗走廊是盟国与苏联之间物资运输

的重要通道,在反法西斯战争中具有相当重要的作用。(3)美国必须防止英国和苏联长期占领伊朗或瓜分伊朗。事实证明,战时美国对伊朗的外交政策,正是遵循这一原则制订的^{[5]103-04}。

由此可见,美国政府开始重视伊朗,美国势力由于伊朗的一再要求和当时时局的需要顺利地进入伊朗。美国强调伊朗石油、尤其是伊朗的战略地位对盟国军事的重要作用。伊朗确实在反法西斯战役中起到了很大的作用。据统计,在整个战争期间,盟国曾向苏联运送了约1930万吨的物资,其中通过伊朗走廊的物资达570万吨,大批军用物资的运送有力地支援了抗击法西斯侵略的主战场^[7]。伊朗走廊曾被盟国誉为“胜利之桥”。从伊朗油田开采的大量石油也为反法西斯战争的胜利提供了有力的物资保障。因此,伊朗为第二次世界大战的胜利做出了不可磨灭的贡献。

三、美国防止伊朗被英、苏瓜分或长期占领

但是随着战争的进行和盟国的节节胜利,伊朗所担忧的被英、苏瓜分或被长期占领的危险日渐突出,尤其是苏联在占领区培植亲苏势力,令伊朗国王忧心忡忡。伊朗力图借助美国势力,促使英、俄两国撤离伊朗,恢复伊朗的领土主权完整。美国也相当担心英、苏两国瓜分伊朗或长期占领伊朗,尤其是罗斯福在众多纷扰之中首先看到了共产党苏联对世界的威胁,担心苏联培植亲俄势力。美国的国家利益和伊朗的国家利益出现了暂时的契合点,于是美国从全球战略出发,着手帮助伊朗。因此,美国成立了美国驻波斯湾司令部,唐纳德·康内利将军负责司令部工作,司令部设在德黑兰附近,并于1942年派遣将近三万名美国人员(非战斗人员)到伊朗,在伊朗扩建港口、修复和修建公路、修筑机场、改造横贯伊朗的铁路。并且为战后与英、苏争夺伊朗作好准备,防止战后苏联利用伊朗向外扩张。与此同时,在伊朗的一再请求下,美国一再要求英国和苏联政府与伊朗签订一项条约,以确定两国占领军撤离伊朗的期限。美国特别注意苏联在伊朗的行动,在接到德黑兰使馆关于苏联在占领区培植亲苏势力的报告后,美国国务院就曾在致苏联政府的照会中,指责苏联支持伊朗北部的分裂活动。

1942年1月29日,英、苏、伊朗签订了《三国同盟条约》,规定在反法西斯战争胜利后6个月内,英、苏军队从伊朗撤离。伊朗国王巴列维在签字后,曾致电罗斯福总统,表示希望美国总统今

后应敦促英、苏两国政府忠实履行条约的规定。巴列维的目的在于要求美国总统对英、苏撤离的期限上做出监督保证。当时伊朗统治集团希望美国参加《三国同盟条约》,认为这样更有利于保证外国占领军的撤离,因此曾私下向美国人作了探询。同年2月6日,罗斯福在给巴列维的复函说:“我已收到《三国同盟条约》的文本,并高兴地看到盟国关于尊重伊朗领土完整、主权和政治上独立的保证。……我希望这个条约的缔结,将有助于伊朗的和平发展和保证贵国的繁荣。”^{[14]126}

1943年10月,在莫斯科召开的英、美、苏三国外长会议上,赫尔在讨论伊朗问题时提出,三国政府应该再次重申战后盟国军队应在规定期限内撤出伊朗的协定。虽然英、苏外长没有表示异议,但是对这一提议持冷淡的态度。同年11月末,在德黑兰英、美、苏三国首脑会议期间,罗斯福曾会晤伊朗国王,表示同情伊朗的要求,应允三国首脑将重申遵守战后从伊朗撤军的诺言,并答应向伊朗提供援助。罗斯福在会谈中,谴责英国垄断伊朗石油的行为,认为伊朗的石油“利益”应受到保护。会晤后,罗斯福要求他的私人顾问、派驻中东的特使帕特里克·赫尔利将军起草了一份《关于伊朗问题的备忘录》,提交首脑会议讨论。《备忘录》强调了伊朗要求保证主权和领土完整,要求盟国提供经济援助。在罗斯福的积极赞同下,首脑会议接受了《赫尔利备忘录》的内容,1943年12月1日签署的《德黑兰宣言》,声明尊重伊朗的独立、主权和领土完整,并保证给予伊朗经济援助。《德黑兰宣言》的保证,对阻止英、苏划分伊朗的势力范围,起了一种遏制作用^[8]。

第二次世界大战结束以后,在美国的敦促和伊朗的强烈要求下,英国和苏联、尤其是苏联不得不从伊朗领土上撤离了。伊朗终于在引进了第三国势力后,成功地达到了自己的目的,在美国的帮助下保持了国家的领土主权完整,但也引狼入室,随后造成了被美国控制的局面,随着局势的进一步发展,最终导致伊朗伊斯兰革命发生,伊朗与美国反目成仇,相互指责对峙。

四、美国试图控制伊朗经济

为了巩固亲美的巴列维政权和保证伊朗政局的稳定,1942年3月10日,罗斯福致函负责《战时租借法案》管理的斯退丁纽斯,宣称:“我已经确认,伊朗的防务对美国的安全至关重要。”通知他向伊朗提供援助。1942年10月20日,美国助理

国务卿萨姆约·韦尔斯呈交总统一份关于援助伊朗的报告,表示国务院同意伊朗政府的要求,准备以顾问的形式,派遣一批美国代表团去协助伊朗政府的工作。国务院建议派遣的代表团有6个之多,其责任在于帮助训练伊朗军队,负责改组和管理伊朗的宪兵部队,负责改组和管理伊朗城市警察,监督伊朗粮食的供应问题,改组伊朗的财政机构,负责监管伊朗公共卫生。罗斯福同意了这个建议^{[5]111}。

罗斯福对伊朗的态度,在一定程度上受他的顾问赫尔利将军的影响。赫尔利在给总统的一份报告中指出,美国应向伊朗提供更多的经济援助,特别是鼓励伊朗私人企业的发展,以增强伊朗抵御英、苏的压力,这符合美国的利益。之后,罗斯福同意向伊朗提供更多的经济援助。据1944年7月国务院《情况介绍》的报导,罗斯福曾表示,希望接受美国帮助的伊朗,成为在经济、政治和社会改革的“试验场”。罗斯福指出,伊朗不但与美国有广泛的贸易往来,而且可以向美国提供战略意义的空军基地,还可以提供具有极大潜力的石油资源,美国决不应轻视伊朗^[9]。

在20年前担任过首相、曾经聘用过美国专家管理伊朗财政的亲美的艾哈迈德·戈旺姆·萨尔坦内首相的邀请下,罗斯福派遣了他的私人代表温德尔·威尔基访问伊朗,同戈旺姆首相就伊朗对美的要求磋商,并且同意了国务院的建议,让米尔斯波组织一个美国经济专家代表团,协助伊朗政府整理财政。1942年12月4日,美国与伊朗签订了一项援助协定,美国政府将根据《战时租借法案》的规定,向伊朗提供粮食和其他物资,包括武器装备。到世界大战结束时,根据《战时租借法案》提供的援助大约为4150万美元,基本上是赠送性质的^{[2]351}。

米尔斯波仍与他二十年前担任伊朗财政总监时一样,要求伊朗政府必须授予他管理伊朗财政大权。为了获得美国帮助以渡过经济困难,也为了政治上对抗英、苏的需要,1942年12月12日,伊朗议会批准政府聘请米尔斯波为伊朗财政总监,并授予米尔斯波很大权力,主要有:(1)负责编制国家预算和监督预算的执行;(2)控制政府的开支和政府的内外债务;(3)拥有任免财政机构人员的权力;(4)负有改革财政制度,制订国民经济发展计划的责任^{[10]299}。1943年1月,米尔斯波率领的美国经济代表团抵达德黑兰,这个代表团由35名美国经济专家组成。1943年5月4日,

伊朗议会又批准了米尔斯波拥有下列权力:(1)拥有管理国内外贸易的权力;(2)负责工业品和食品的采购、保管和分配的权力,管理物价的权力;(3)监督交通运输和国营企业;(4)管理工资和(房屋)租金的权力^{[10]300}。

根据这一法案,管理伊朗经济的权力,几乎完全落入了美国顾问的手里。该法案规定授权的有效期限,到战争结束后6个月为止。这与《三国同盟条约》规定英、苏撤军的期限相同。

米尔斯波为了全面控制伊朗的经济,设立了许多新的管理机构,如粮食管理局、运输管理局、运输管理局、商品调配局、物价平衡局、对外贸易管理局、工业企业局、地产局、审计局等。这些机构的主管者大多是美国顾问,如物价平衡局的局长是美国人拉姆勃,商品管理局的局长是美国人费尔尤松。

米尔斯波获得了广泛的权力后,企图使伊朗的经济长期处于美国的控制之下,而且突破规定授权的期限。在德黑兰盟国首脑会议期间,他在与罗斯福总统会晤时,曾提出将伊朗议会授与他管理权力的期限延长为20年。这一过分露骨的控制伊朗的建议,没有被罗斯福接受。米尔斯波在他的回忆录《美国人在波斯》中有这样的记述:1944年8月25日,米尔斯给美国大使莫里斯的一封信中说:“(美国)代表团真实的意图可以加以掩饰,以安抚伊朗人民的感情,但在财政、经济和社会事业的工作上,代表团应该是这个国家的真正政府。”在这一目的的指导下,米尔斯和其他的美国顾问,完全以“太上皇”和“救世主”自居,居高临下,独断专横,严重伤害了伊朗人民的民族自尊心。

在米尔斯波的操纵下,1943年4月8日,美国与伊朗签订了一项美伊贸易协定。根据协定,两国在贸易往来上均享有最惠国的待遇,并降低双方商品的关税税率。这一贸易协定使伊朗成为美国商品在中东主要的销售市场,两国之间的贸易额迅速增加,1944/1945年度,两国的贸易额占伊朗对外贸易总额的23.3%。此外,米尔斯还积极活动,为美国石油公司打开伊朗的大门。

美国都过高地估计了美国顾问管理伊朗经济的能力,也过分看重美援的作用,同时又过低地估计伊朗民族主义的情绪。由于美国顾问首先考虑的是美国的利益和扩大美国的影响,其次是保证盟国军事上的需要,特别是石油和石油制品的供应,以及对粮食和其它农产品的征购任务,这就必然影响到伊朗的经济和人民生活。何况,美

国对伊朗经济援助是杯水车薪,无济于事。在美国顾问的“治理”下,伊朗的经济状况不断恶化,出现了巨额的财政赤字、通货膨胀、物资短缺和严重的贪污受贿,造成伊朗人民的生活每况愈下,社会动荡不安。美国主管人员的枉法贪污事件不断被揭露,引起了伊朗众怒,伊朗民族主义者、左翼人士和苏联反对米尔斯波独揽伊朗财经大权,米尔斯波的政策触动了控制议会的大地主和商人的利益,削减军费也引起了穆罕默德·礼萨国王的不满。1945年2月28日,陷于困境无所作为树敌过多的米尔斯波代表团离开了德黑兰^[1]。

美国经济代表团的离任,也意味着美国石油财团争夺伊朗石油的失败。在美国经济代表团的协助下,纽约美孚石油公司和辛克莱石油公司与伊朗政府谈判开采伊朗东部俾路支斯坦的石油。在英、苏政府以及英(朗)石油公司的压力下,伊朗议会被迫于1944年12月2日通过一项法令,在战争没有结束前,伊朗政府不能向任何外国政府出让新的石油租借地,美、伊石油谈判被迫中止。

总之,罗斯福时期的美伊关系充分体现了罗斯福的国际主义和民族主义相统一的思想。美国利用有利的国际形势,合法、合理、合情地进入伊朗,从伊朗攫取了战略利益,为战后美国从伊朗取得石油利益和经济贸易利益开辟了道路,为冷战时期美国遏制苏联的南下扩张建立了桥头堡。但是从另一方面来看,作为弱小国家的伊朗,审时度势,委曲求全,引进美国势力,利用美国争夺

霸权的野心,运用均势外交策略,巧妙地阻止了英国和苏联对伊朗的瓜分和长期占领,维护了国家的主权完整,捍卫了伊朗的国家统一。伊朗在英国和苏联的南北夹击下,依靠引进第三国势力,幸运地生存了下来。同时我们应该看到,为战后伊朗依附美国埋下了伏笔。

参考文献:

- [1] 刘绪贻,李存训.富兰克林·罗斯福时代(1929—1945)[M].北京:人民出版社,2002:206.
- [2] [伊朗]阿布杜尔礼萨·胡尚格·马赫德维.伊朗外交450年[M].北京:商务印书馆,1982.
- [3] The Cambridge History of Iran—From Nadir Shah to the Islamic Republic[M]. Cambridge University Press, 1991:244.
- [4] [法]热拉德·德·维利埃·巴列维传[M].张许苹,潘庆玲,译.北京:商务印书馆,1986.
- [5] [美]约翰赫·亚历山大和阿伦·南斯.美国与伊朗:历史文件集[M].美国大学出版社,1980.
- [6] 杨生茂.美国外交政策史1775—1989[M].北京:人民出版社,1991:414.
- [7] 彭树智.二十世纪中东史[M].北京:高等教育出版社,2001:125.
- [8] 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,1993:77.
- [9] [美]托马斯·阿·布赖森.1784—1975年美国与中东的外交关系[M].斯卡雷克劳出版社,1977:121.
- [10] [苏]伊凡诺夫.伊朗史纲[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1958.

(责任编辑:彭治民)

On the U.S.-Iran Relations during the Roosevelt Administrations

LIN Huan-ping

(School of History and Culture, Southwest University, Beibei, Chongqing, 400715)

Abstract: During World War II, because of its strategic location, Iran was becoming more and more important. To meet the need of the war, England and the Soviet Union invaded Iran. To defend its unification, Iran adopted the foreign policy of importing the power of a third country, and asked American help. Under the globalism of Roosevelt, American power entered Iran on a large scale. Therefore, Iran extricated itself from the fate of being split by England and the Soviet Union. All this laid the foundation for the forming of alliance between America and Iran, America's control of Iran, and Iran's becoming America's gendarmerie/military police.

Key words: Roosevelt, the United States, Iran, international relationship