

巴列维国王时期的美伊关系^{*}

范鸿达

内容提要 在巴列维国王统治时期，美伊政府间的关系非常密切。从罗斯福到卡特等美国历届政府都对伊朗给予了特别关注。在这一时期的美伊关系发展过程中，第二次世界大战是双方接近的原始动力；冷战则是铸造美伊亲密关系的基本纽带。不过由于美伊战略目标的巨大差异和对对方需求的明显不同，美伊对双边关系的认识并不相同。特别是随着冷战烈度的降低和巴列维地区霸权欲望的膨胀，两国高层间的分歧也逐步增多。此外，伊朗民众也不像政府那样认同美国，这直接反映在伊斯兰革命及其后伊朗强烈的反美倾向。

关键词 伊朗 美国 中东 冷战 国际关系

作者简介 范鸿达，厦门大学历史学博士后、厦门大学公共事务学院讲师（厦门361005）。

^{*} 在巴列维国王统治伊朗38年间，亲近美国是他制定和推行对外政策的主流。而出于第二次世界大战和冷战的需要，美国对巴列维国王的亲美之举也是逐步接受，到20世纪50年代前期，美伊两国政府建立了密切关系。那么，美国政府对伊朗的政策如何？两国亲近的根本因素是什么？美伊对双边关系的认识有何差异？伊朗民众则如何看待美伊关系？本文仅就这些问题作一些分析。

美国对伊朗的政策

罗斯福政府（1933~1945年）对伊朗的最初着眼点是正在进行的二次大战，是德国入侵苏联才引发了英苏占领伊朗，伊朗才大力去赢得美国的支持。但是直到伊朗的稳定对盟国作战具有非常重要的价值时，美国才决定深入地卷入伊朗事务。在战局逐渐明朗后，伊朗又成为罗斯福协调大国关系的棋子。在罗斯福的战后构想中，大国合作占重要地位，所以他不可能在伊朗这样一个小国与苏、英，特别是与后者发生激烈冲突。

到杜鲁门政府（1945~1953年）时期，冷战的阴云日益浓厚，伊朗在遏制苏联方面的作用被

美国政府所利用，但那时杜鲁门政府并没有把伊朗扶植为一个附庸国的政策，一个典型例证是杜鲁门拒绝了英国人在伊朗发动政变推翻摩萨台民族主义政府的建议。杜鲁门政府时期美国之所以不愿过多地卷入伊朗事务，是因那时美国推行“重点防御”的全球战略，其着眼点主要是西欧和日本这样的工业中心。再者，在二次大战结束后，以及苏联势力撤出伊朗后，美国认为伊朗已很稳定和安全。这样，伊朗并没有被列入美国联合参谋部1947年4月拟订的战略重要国家而得到援助。20世纪50年代初，美国的全球战略开始从“重点防御战略”逐渐向“周边防御战略”过渡，受到美国援助的国家不再仅仅局限于苏联东西两侧，还扩及受苏联等国家影响的范围周边地带。美国战略的调整促使其决策者重新评估自己对伊朗的政策，且那时伊朗的不稳定日益加剧。为了回应局势的变化，美国国务院在1950年4月重估了对伊朗政策，且在此后数年中稳步加强对伊朗事务的卷入。虽然如此，美伊之间在

^{*} 本文系教育部人文社会科学研究2005年青年基金项目“美国的伊朗政策研究”阶段性成果之一。

艾森豪威尔上台前还是没有建立起密切关系。

美伊密切关系源于艾森豪威尔政府（1953~1961年）的全球新战略，它主要追求在增强对苏联扩张遏制力的同时减少美国的防御开支，为此要改变美国武装力量的行动方向：以巨大的常规地面战争为代价要被有限核打击和大规模报复战略所取代。新战略还要求加大对处于苏联势力范围周边国家的援助力度。^①虽然杜鲁门政府在1950年也提出了这一计划，但是被欧洲重建和朝鲜战争所拖延。艾森豪威尔政府着手与苏联和中国周边的国家建立友好关系，为此在这些国家广泛使用安全援助、经济援助、联盟和秘密行动等手段。在艾森豪威尔采取的新战略中，伊朗处于显要位置：伊朗不仅对防御中东地区非常关键，对地中海地区的安全、作为进攻苏联的空军和陆军基地也十分重要，海湾地区的石油也是西方重建和对苏联作战的保障，而且伊朗还可以作为对苏联侦察的据点。鉴此，美国决策者在1955年初决定把伊朗纳入反对共产主义的阵营中。^②这就要求美国加强伊朗国王的地位和权威，因此对伊朗的大规模援助就必不可少。此后，美国遂成为伊朗国王政权的坚定支持者。

在对外关系上，肯尼迪政府（1961~1963年）采取的是“灵活反应”的新战略，它主张运用广泛的外交手段来遏制苏联扩张。这一新战略连同伊朗日益严峻的国内形势，催生了20世纪60年代初美国对伊朗政策的重大变化。肯尼迪上台后不久，新政府就设立了一个由助理国务卿菲力普斯·陶伯特领导的伊朗特别工作组。1961年5月，工作组发布了一个报告，其主要内容是建议使伊朗刚上台的阿里·阿米尼改革主义政府获得强大的支持，包括立即增加对伊朗的经济援助，阻止任何反对他的政变；工作组报告还建议美国政府要鼓励伊朗领导人进行社会、经济和政治改革。^③上述建议构成了此后两年美国对伊朗政策的基础，美国驻伊朗大使爱德华·威雷斯及其继任者赫尔姆斯都对阿米尼和他的改革计划表示大力支持。虽然美国官方没有威胁说要缩减援助，但是的确坚持要巴列维拓宽统治基础，给温和的反对派一些机会。阿米尼出任首相标志着伊朗大规模改革的开始。虽然不能断定美国的压力在伊朗改革方面究竟起了多大作用，但是卷入其

中的美国高官相信美国扮演了重要角色。^④

在约翰逊政府（1963~1969年）时期，因美国面临非常棘手的越南战争和阿以冲突问题，也因巴列维政权已很稳定，所以在20世纪60年代中期美国减少了对伊朗的军事和经济援助，这也相应地减弱了美国决策者向伊朗国王施压以深入改革的能力。同时，随着在国内地位的巩固和石油收入的激增，巴列维的独立意识抬头，地区称霸的念头也油然而生，尼克松政府（1969~1974年）上台则为巴列维的上述构想提供了便利的国际环境。尼克松时期的美国全球战略充分反映了越战因素。尼克松政府的全球战略集中体现在尼克松主义上，该战略主张避免直接卷入与苏联进行的代理人战争。在这一战略的主导下，美国向伊朗出售了大量先进武器，并鼓励巴列维在本地区美国和苏联的盟国间发生冲突时扮演警察角色。美国总统福特（1974~1977任总统）在对伊朗政策上基本“萧规陈随”，无明显改变。

卡特政府（1977~1981年）起初对伊朗政策和尼克松及福特时期的对伊朗政策酷似：美国同意向伊朗出售大量高性能武器，阻止国务院和国会中的人权倡导者要求伊朗国王实施政治自由主义的努力等，在卡特政府形成一套全球战略或对伊朗的政策前，伊朗革命的迹象开始显现，对伊朗政策的应急性就不可避免，因此也就难以形成一套完整的对伊朗策略。另外，在1978年，卡特及大多数高级外交政策顾问都专注于埃以间的戴维营谈判，伊朗受到卡特政府的关注有限，这也直接导致在伊朗动荡和伊斯兰革命期间美国对伊朗政策的混乱，以及美伊关系的灾难性结果。

美伊亲密关系的根本因素

巴列维国王时期，尽管二次大战和石油对美伊关系的发展也起了重要的推动作用，但联系双

^① See Mark J. Gasiorowski, *U. S. Foreign Policy and the Shah: Building a Client State in Iran* [M], Cornell University Press, 1991, pp. 93-94.

^② See U. S. National Security Council, *U. S. Policy toward Iran* [z], NSC 5504, January 15, 1955.

^③ See Mark J. Gasiorowski, *U. S. op. cit.*, p. 98.

^④ See *Washington Post*, October 23, 1977.

方的最重要纽带还是冷战。美国大规模卷入伊朗事务正值冷战高涨之际, 冷战使美伊都有和对方接近的意愿。美国是战后世界上实力最强大的国家; 伊朗则处于遏制苏联最佳的地缘战略地带, 对伊朗来说, 美国是抗衡苏联向伊朗施压的最得力武器, 是维护伊朗安全最有力的外部保障; 对美国而言, 伊朗是牵制苏联向南扩张的天然屏障, 是抵抗苏联向中东及印度洋地区进攻的桥头堡。

伊朗是受冷战影响较早和较大的国家之一, 如巴列维所言: “我认为, 世界各国的历史学家将会论证这一点: 冷战实际上是从伊朗开始的。虽然冷战的迹象在世界其他地方也存在, 但是冷战的形式及其影响却首先在伊朗清晰地展现出来。”¹ 巴列维之所以持这一观点, 主要是因二次大战结束之际发生的阿塞拜疆事件使然。

美国虽然把自己的战后使命定义为“保护美国博爱的外交使节行动和保证正常的商品交易”, 但 1947 年国家安全委员会宣称中东对美国的安全是非常重要的, 一个独立的对美国友好的伊朗是阻止苏联扩张的一个重要屏障。^④ 早在 1944 年, 美国著名国际政治专家李普曼就曾警告过美国决策者, 要削弱苏英两国在伊朗的传统影响是不明智的, 他推测若美苏“在对方阵营中找盟友”, 时下保证地区和平的体系将崩溃, 为了说明他的观点, 他写道, “没人怀疑我们与墨西哥和加拿大的联盟, 但是如果墨西哥与苏联结盟, 每个人都知道和平要遇到麻烦。如果我们与伊朗或罗马尼亚结盟, 全世界都有权利向最坏处思考我们的意图”^⑤。

尽管有专家提醒, 但在冷战思想的主导下, 二次大战后美国还是加强了对伊朗的支持。苏英在伊朗的相继受挫虽然主要是因伊朗人的坚决抵抗所致, 但是美国的作用也不容低估。战后美国在伊朗的主要目标之一即把苏英等势力排挤出去, 建立自己在那里的突出地位, 这样既可以直接打击主要竞争对手苏联, 亦可使伊朗成为更便利的遏制苏联的基地, 基于这一考虑, 美国在 1953 年策划并实施了推翻伊朗摩萨台政府的政变。1953 年伊朗政变的成功奠定了美国在伊朗的超强地位, 使他国无力与美国在那里展开竞争, 此后美伊就开始了长达 20 余年的密切关系。1953 年伊朗政变后, 美国对巴列维政权提供了

资金、物资、经济、军事、安全, 以及文化等各方面的支援, 其最终目的是使巴列维政权成为遏制苏联的更强大力量, 而不是使伊朗获得更快的发展, 也不是为改善伊朗人的生活, 这些仅仅是美国终极目的的附带成分而已。再则, 肯尼迪政府时期美国对伊朗的政策看似多有压力, 但这也并非肯尼迪不注重双边关系, 而是希望伊朗通过改革变得更强大, 因为伊朗的相对强大是美国抗衡苏联之所需。如此看来, 不管是美国巩固伊朗巴列维政权的措施、美国对伊朗的大量军售, 还是肯尼迪向巴列维施加的改革压力, 都是使伊朗成为更有效的遏制苏联、遏制共产主义的工具。

另一方面, 冷战也是巴列维向美国不断寻求援助和支持的非常便利的借口。从加入巴格达条约组织的时机、美国军援的规模、向美国购买武器的数量, 到巴列维雄心勃勃地称霸海湾乃至印度洋的计划等问题上, 美伊两国当时都有一些意见分歧, 但在这些问题上作为势力较弱的伊朗并没输给美国, 这主要是因为巴列维牢牢地掌握了美国需要他对抗苏联的命脉, 因此, 当美国向他施压或表达不同意见时, 巴列维经常使用的一招就是靠拢苏联, 以此来要挟美国向伊朗妥协, 这在双方武器交易方面尤为突出。

虽然冷战把美伊连在一起, 使得它们因而建立了亲密关系, 但冷战终归是历史现象, 它有其自身的缘起、发展及消退轨迹; 再者, 当初美国之所以倚重伊朗, 原因之一是那时海湾各阿拉伯国家尚未实现足够的稳定或独立, 它们还不堪此任。但是到了 20 世纪 70 年代中后期, 国际和地区形势都对伊朗不利: 一是美苏的全球竞争趋缓, 冷战的烈度减弱; 二是中东阿拉伯国家和以色列已实现足够的稳定, 它们也能起到先前美国希望伊朗起到的作用, 这些因素使伊朗相对于美国利益而言其价值显然下降了。另一方面, 随着巴列维地区称霸的欲望日益强烈, 他在国际事务中的独立倾向也逐步增强, 因此他也不希望美国对伊朗施加太多的影响。这样, 美伊两国一个对

¹ 穆罕默德·礼萨·巴列维著:《我对祖国的责任》(中译本), 商务印书馆 1977 年版, 第 147 页。

^④ See FRUS, 1947, Vol. 5, p. 509

^⑤ See Walter Lippmann, U.S. War Aims Boston, 1944, pp 136-137.

对方的重视程度下降；另一个对对方的离心力增强，双方关系降温在所难免，这一因素也是美国听任伊朗巴列维政权在 1979 年倒台的原因之一。

美伊对双边关系的认知差异

巴列维时期美伊关系的另一个突出特征是两国力量的严重不平衡，这是一对实力不对称的盟友。研究伊美关系，首先应注意两国在力量 and 影响上的明显差异，应注意一个超级大国与一个主要关注自己外部安全和内部稳定的地区小国间的明显差异，它们在能力和利益上的差异反映在对同一问题的不同考虑上。¹ 在对外政策上，作为战后的超级大国，美国要从全球的角度制定其政策，它仅仅视伊朗为美国全球战略服务的棋子；而伊朗的视野则主要集中在海湾地区，没有美国的支持，巴列维就会感到国家的内外安全无法保障。这样，由于美伊两国的国际地位相差悬殊，战略目标迥异，对对方的重视程度也不可同日而语，而双方的这种差异预示着它们既会有利益一致时的合作，也会有利益相佐时的冲突。

在 20 世纪六七十年代伊朗石油繁荣之前，美伊合作相当融洽。那时巴列维政权还处于巩固阶段，双边交往的主流是美国对伊朗不断地提供多方面的援助与支持，其目的是尽快使伊朗局势稳定和国力增强。这一时期巴列维的主要目标是巩固自己的统治，确保伊朗免遭外敌入侵，在对外政策上尚处于防御阶段，对外部利益并无过多的追求，因此美伊合作相当融洽，即使双方存在诸如伊朗加入巴格达条约组织、签订双边安全协议等小摩擦，但这仅仅是两国在采取上述行动的时机上的分歧，而不是根本性问题。

1958 年伊拉克发生政变和 1962 年肯尼迪政府承认也门共和国（它是在埃及纳赛尔的支持下建立的，受到巴列维的强烈反对）使巴列维对现存的美伊关系产生怀疑。在他看来，伊拉克王室被推翻表明巴格达条约组织是美国用来防御共产主义的工具，它并不具备保护友好政权的功能；美国对也门共和国的承认进一步显现美伊两国的分歧，美国的举动无疑是对纳赛尔的支持，而纳赛尔是当时巴列维最主要的竞争对手。美伊分歧反映了双方观察国际政治的角度差异，美国最关

注的是来自苏联的威胁，所以它处理海湾问题的目的是为更大层面的全球冲突作铺垫；但巴列维关注的却是稳固他本人的地位，他面临的威胁也主要是地区性的，美伊这种认识的差异也促使巴列维认真考虑靠自身来保障伊朗安全问题。

20 世纪 60 年代末，特别是 70 年代初，巴列维企图恢复伊朗历史上的地区霸主地位。他产生这样的念头并不奇怪，当时的国内、国际形势对他比较有利：（1）石油收入激增；（2）他的统治地位已得到巩固；（3）“尼克松主义”的出台使巴列维得到美国更强有力的支持；（4）英军撤出海湾地区，使这里出现了所谓的“权力真空”；（5）经过几次惨烈的战争，中东阿拉伯国家的实力受到很大损害。随着伊朗实力的增强，巴列维主导海湾地区的念头日益强烈，尼克松和基辛格也有意让巴列维承担这样的责任，于是双方一拍即合，这导致 1972 年尼克松同意巴列维向美国购买任何他想要的常规武器。这样，到 70 年代初，美国已认同伊朗的地区角色定位，这不仅表现在双方军事关系的加强，还体现在“双柱”政策的出台。此后，在美国的支持下，伊朗和沙特阿拉伯将要承担起地区防御的重任。面对这些有利因素，巴列维欲恢复古波斯帝国的荣耀、充当地区霸主的念头油然而生，最能体现他这一思想的事例是 1971 年他大张旗鼓地举行纪念波斯帝国建立 2500 周年的活动。^④ 此外，巴列维对印度洋地区也多有关注。^④

要达到地区称霸的目的，巴列维就需要得到他国的认同，这样执行较为独立的外交政策就成为考验他的一个试验场。在此背景下，在 20 世纪 60 年代后期，以及 70 年代中前期，巴列维积极参与不结盟运动的各项活动；为了给第三世界的发展提供更多便利，他在 1973 年建议 12 个工业化国家和石油输出国组织的 12 个成员国一起

¹ See Shahram Chubin and Sepehr Zabih, *The Foreign Relations of Iran* [M], Berkeley, 1974, p. 86.

^④ 本次纪念活动特意选在伊朗古都波斯波利斯进行，共计有代表 96 个国家的 1 位皇帝、9 位国王、5 位女王、13 位亲王、8 位公主、16 位总统、3 位首相、2 位总督、9 位教长、2 位苏丹和 2 位大使等高官显贵参加，巴列维希冀借此活动开启伊朗的伟大复兴、重塑中东强国的形象和地位。

^④ 参见穆罕默德·礼萨·巴列维著：《对历史的回答》（中译本），中国对外翻译出版公司 1986 年版，第 136~137 页。

组建“国际援助基金组织”，这为他赢得了广泛赞誉。巴列维领导下的伊朗还积极赞同石油输出国组织提高油价，这对西方尤其不利。巴列维采取的外交政策越来越偏离美国对伊朗的需求，美伊间的摩擦也逐渐增多，特别在石油问题上，美国对伊朗积极提高油价的立场非常不满，以至美国财政部长威廉·西蒙为此称巴列维为“怪人”。

如前所述，美国对伊朗政策的根本目标是希望得到一个遏制苏联，以及共产主义在中东地区扩张的盟友，而不是希冀出现一个独立自主的地区霸权国家。巴列维的地区霸权战略自然与美国的全球霸权战略发生了冲突。霸权有全球霸权和地区霸权之分，在这二者中，有合作但更有冲突：对甘当附庸、代理人的地区霸权国家，全球霸权国家是采取扶持态度；而对追求完全独立自主的地区霸权国家，全球霸权国家则会使用遏制手段阻止它们崛起。亦即全球霸权国家总是试图控制地区霸权国家，尤其是对其利益攸关区域的地区霸权国家。¹ 美伊的这种霸权冲突虽然在伊朗伊斯兰共和国建立后才凸显出来，但在巴列维执政后期就已显露苗头，这就使得美伊关系处于微妙之中，美国虽然希望伊朗强大起来以更有力地遏制苏联，但是美国又无法容忍巴列维日渐突出的独立倾向。这样，美国越是支持伊朗，伊朗实力越是增强；而伊朗实力越是增强，巴列维的霸权意识也随之增强，美国对巴列维的不满也就越深，而要打破此怪圈，对于美国来说，最简单的策略莫过于减弱对巴列维政权的支持。事实上，在 20 世纪 70 年代中前期，美国对巴列维及其主导的伊朗政权多有指责，这种批评的声音一直持续到巴列维政权倒台，在伊斯兰革命期间美国政府内部在对伊朗政策上之所以那样的混乱，正是这种指责与批评的结果或是表现。

伊朗民众抵制美伊亲密关系

考察巴列维时期的美伊关系，还须注意伊朗官方和伊朗民众对美国的态度有很大差异，或者说也可以说，美伊亲密关系仅仅是双方政府间或者说是高层间的亲近，而伊朗民众对美国的态度是不甚友好的，这主要是由 1953 年美国策划推翻了伊朗摩萨台民族主义政府、支持建立了给民众

带来深重痛苦的巴列维独裁统治，以及其后在大量美国武器和军事等方面人员的涌入伊朗所致。

1953 年的伊朗政变给美伊关系带来很大的负面影响。此前，伊朗人一般认为，美国是一个反对欧洲殖民主义统治、帮助伊朗实现国家独立的国家，被伊朗民众视为自己独立的保障，是自由的化身，是与英俄（苏）截然不同的正义国家。然而美国的良好形象在伊朗 1953 年政变中几乎丧失殆尽。在这次政变中，美国人不仅支持巴列维国王、策动颠覆摩萨台政府（该政府正推进一场激进的民族主义改革，这与巴列维的亲美倾向背道而驰，并威胁到王室的利益），还断送了伊朗收回石油权益斗争的事业，使伊朗民众认识到，美国与之前的英苏并无二致，也是为了自己的利益而干涉别国内政的帝国主义国家。随着巴列维内外政策越来越仰美国鼻息，特别是他置伊朗民众的现实生活需要于不顾，而是花巨资购买大量的美国武器藏于军火库，这既加重了他们对巴列维的不满，也增强了他们对美国的愤恨。随着巴列维亲美政策负面影响的日益显露，伊朗社会各种对现实不满的势力逐渐在反对国王、反对美国的大旗下团结起来，展开了声势浩大的反政府活动。此外，美国对以色列的偏袒和巴列维国王与以色列的亲密关系也成为刺激伊朗民众反对政府、反对美国的最重要因素。由于受到美国支持的“白色革命”对伊朗传统社会的结构性冲击，以及巴列维的高压统治，使大部分社会阶层都站到了王室的对立面。尤为重要的是，土地改革、整个社会的世俗化和西方化引起了伊朗社会最强大、最有组织性的伊斯兰什叶派上层的极度不满。伊朗民众的上述种种不满与愤恨最终引发了伊朗伊斯兰革命，它不仅终结了伊朗王朝统治，还把美国深深地卷入了其中——因为革命最响亮的口号之一是“处死美国”。从此，寓意世界极端恶魔的“大撒旦”就成为伊朗对美国的称呼，伊朗也被美国视为“无赖”国家，美伊两国政府间的那种亲密关系也随之结束。

（责任编辑：徐 拓 责任校对：赵 苹）

¹ See James A. Bill, "Iran and the United States: A Clash of Hegemonies [J]", *Middle East Report*, Fall 1999