

# 美国和伊朗石油国有化危机

范鸿达, 蒋启国

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 20世纪 40年代末, 伊朗掀起了石油国有化运动, 伊朗和控制伊朗石油的英国从而陷入了激烈冲突状态。在这场英伊交恶中, 美国起初是倾向于伊朗的, 但是出于冷战的需要, 美国逐步调整政策, 并且在 1953年和英国一道颠覆了伊朗摩萨台政府。在此后对伊朗石油国有化问题的解决过程中, 美国为了自己的利益处处排挤英国, 最终在 1954年签署了对美国最为有利的伊朗石油协议。

**关键词:** 伊朗; 美国; 中东; 国际关系; 石油国有化

**中图分类号:** D819

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009 - 4970(2010)01 - 0106 - 04

**收稿日期:** 2009 - 12 - 13

**作者简介:** 范鸿达 (1974 - ), 男, 山东聊城人, 厦门大学公共事务学院副教授, 史学博士后, 主要从事国际关系、中东政治和伊斯兰问题的研究与教学。蒋启国, 厦门大学公共事务学院国际政治专业研究生。

二战后, 在以摩萨台 (Mohammad Musaddiq) 为首的民族主义力量的推动下, 伊朗兴起了波澜壮阔的石油国有化运动, 由于这次运动的矛头直接指向英国人, 所以它遭到英国的强烈抵制和反对。起初美国对伊朗摩萨台政府的行动是持同情甚至是支持态度的, 但是出于和苏联进行冷战的需要, 在伊朗局势日益恶化的情况下, 美国迅速改变了自己的政策, 和英国一道把伊朗摩萨台政府推翻, 并最终按照自己的意图解决了伊朗的石油国有化危机。伊朗石油国有化危机过后, 英国失去了它对伊朗事务的长期主导, 而美国则一跃成为对伊朗拥有绝对影响力的外部国家。

## 一、伊朗石油国有化危机

伊朗是一个石油资源丰富的国家, 但是因为近现代国家的贫弱和技术的落后, 最先从伊朗石油中受益的却是英国人。在 20世纪 20年代初期, 英国人就涉入了伊朗的石油业, 建立了“英波石油公司”, 即后来的“英伊石油公司”的前身。英伊石油公司是 40年代以及 50年代初期英国垄断资本在海外最大的企业, 它犹如是在伊朗的国中之国: 拥有的租让权土地占伊朗领土的 16%; 年产石油 3000万吨, 占中东石油产量的 36.4%; 在 1914 - 1950年间, 公司从伊朗榨取的利润高达 50亿美元; 有自己的机场、铁路、港口和电讯设施; 还建有武装警察等。<sup>[1](p147)</sup> 在英伊石油公司中, 英国政府占有很大的股份, 通过这个机构, 英国把伊朗石油收益的绝大部分都据为己有。英国人通过垄断伊朗石油, 在 1950年, 公司实现利润几近 2亿英镑, 英国政府作为税收得到 5000万英镑, 但是伊朗政府

仅仅获得 1600万英镑的收入。在公司高层中也没有伊朗人, 而且如果伊朗要从公司购买石油的话, 出价比英国还要高, 也比从苏联进口要贵。<sup>[2](p19)</sup> 在 40年代后期, 伊朗经济陷入了困境。为了挽救濒临崩溃的经济, 伊朗议会于 1949年通过了一个 7年发展计划, 而要完成该计划每年需要 5800万美元, 当时伊朗决策者把资金来源寄托在伊朗的石油收入以及外部援助上。但是因为伊朗局势的动荡, 美国仅仅向伊朗提供了 1000万美元的援助。<sup>[3](p174-175)</sup> 深受资金匮乏之苦的伊朗就更加地依赖自己的石油收入, 在这种情况下, 伊朗政府希望能与英伊石油公司签署一个新的利润分成协议, 大幅度增加伊朗政府的收入, 但是遭到公司的拒绝, 这让伊朗人非常愤恨, 他们认为, 只要把已经剥削伊朗多年的英伊石油公司国有化, 伊朗所面临的经济难题就会迎刃而解, 于是从 40年代后期起, 伊朗的石油国有化运动便日益高涨起来, 英伊关系也随之迅速恶化。

为了获得伊朗亲英势力的支持, 当时的伊朗首相拉兹马拉在与英国人的谈判中无法采取强硬立场, 但是顾及公众的民族主义情绪, 又不能对英国人采取妥协之势, 这样他就进入了一个死胡同, 其行动自由也直线下降。1951年 2月 10日, 英国人通知拉兹马拉, 说准备与伊朗达成一个收入均分的新石油协议, 而且还说为了满足伊政府的开支, 他们还可提前支付给伊朗一大笔钱。但是此时伊朗民众的情绪已经不可遏制, 拉兹马拉面对强大的石油国有化呼吁, 他也不敢贸然接受英国的这一建议。<sup>[4](p92)</sup> 尽管如此, 拉兹马拉对英国的暧昧态度还是招致灭顶之灾, 1951年 3月 7

日,他被刺身亡,随后巴列维不顾民意的反对,执意让忠于自己的阿拉(Ala)出任新首相。

新任首相阿拉因为不能控制局势旋即被迫辞职,这时伊朗正处于一个新时代的边缘。其实这时首相最众望所归的人选是摩萨台。在石油国有化运动风起云涌之际,摩萨台于1949年10月组织成立了民族阵线,要求政治改革和对英伊石油公司在伊朗的资产实行国有化。民族阵线迅速得到人民的认同,并在接下来的第16届议会选举中获得了8个席位。此后在以摩萨台为首的伊朗石油委员会的领导下,石油国有化运动更加高涨,伊朗局势愈加不可收拾。1951年3月7日首相拉兹马拉遇刺身亡后,巴列维国王违背民意,让侯赛因·阿拉继任,这引发了德黑兰的大动荡。万般无奈之下,巴列维被迫于1951年4月29日任命摩萨台为首相。在摩萨台的推动下,巴列维于5月2日签署了石油工业国有化法案,这就使得对英伊石油公司实施国有化有了法律依据。伊朗的上述举措使得英伊关系陷入了交恶之中,为了抵制伊朗的石油国有化,英国还关闭了阿巴丹炼油厂,要求任何国家或公司不要购买伊朗石油,伊朗也因此被排挤出世界石油市场。在与摩萨台等坚持石油国有化的势力商谈无效后,推翻摩萨台政府、让亲英分子取而代之就成为英国的一个目标。

## 二、美国对伊朗石油国有化危机的初始反应

在伊朗石油国有化进程伊始,杜鲁门政府对伊朗人的行为是持赞同态度的。1947年9月,美国驻伊朗大使艾伦曾明确表示:“伊朗的资源属于伊朗……美国人民完全支持他们(伊朗人)自己做出的选择。”<sup>[3](p175-176)</sup>在石油国有化危机爆发后,美国驻伊大使格莱迪(Henry F. Grady)还把摩萨台看作是伊朗唯一能抵制“共产主义威胁”的领导人而加以支持。杜鲁门总统和艾奇逊国务卿也都认为英国的现行政策已经过时,包括伊朗在内的一些较为落后地区的社会变革已经不可阻挡,他们因此认为,英国人应该认清大局,对伊朗人做出一些让步,以鼓励那里的民族主义者与西方合作,防止他们成为苏联的盟友。此外,美国人这样做也有排挤英国在伊朗势力、企图获取那里的石油等利益的打算。基于上述考虑,杜鲁门向英国人施压,要求他们与伊朗谈判,谋求达成一个解决危机的协议。<sup>[2](p19-20)</sup>但是当时杜鲁门政府对英伊冲突的态度是相当复杂的,一方面,出于冷战和能源的考虑,美国不愿舍弃伊朗;另一方面,英国那时仍是美国最重要的盟友,因此也不能因为伊朗而过度损害到美英关系。

为了推动英伊冲突的早日解决,美国曾向英国人

建议按照当时国际石油界普遍的做法,在石油利润上与伊朗五五分成;1951年7月艾奇逊还派遣特使哈里曼到德黑兰调解英伊争端,但是在英国人不愿做出让步、摩萨台不能做出妥协的情况下,美国人的努力没有产生理想的结果。<sup>[5](ch8)</sup>之后英国加强了对伊朗的经济制裁。9月27日,伊朗军队占领了英伊石油公司的炼油厂,最后一批英国职员也随之撤离,英伊关系更加恶化。

由英国发起的对伊朗的石油封锁及经济制裁把摩萨台政府推入了困境,也使得伊朗陷入了危险的境地。由于无法输出石油,伊朗就断了一个非常重要的收入来源,伊朗石油工业到1952年时已经瘫痪。万般无奈之下,摩萨台在1月13日向美国发出紧急求助,声言要是美国不能立即向伊朗提供援助的话,伊朗就会很快崩溃,与苏联关系密切的人民党就很有可能要接管伊朗政权。但是他的这一请求以及他所列举的危言耸听的理由并没有得到杜鲁门政府的认同,美国方面认为伊朗人民党当时上台的条件及时机均不具备,并且还认为这时向伊朗提供援助不利于英伊冲突的早日解决,伊朗经济也不大可能会很快稳定,而且这样做还要得罪英国以及伊朗的王室和保守势力,因此杜鲁门政府于3月20日宣布不能答应摩萨台的援助请求。实际上这是美国政府向摩萨台政府施加积极解决英伊冲突的压力。<sup>[6](p53)</sup>

这一时期,民族解放运动席卷中东地区,伊朗石油国有化运动迅速发展为一场轰轰烈烈的反帝浪潮。同时,伊朗石油国有化还引发了巴林、沙特、伊拉克等产油国的支持与响应,西方在中东的利益受到普遍的威胁,美国也不能幸免。在这种情况下,美国的一些石油公司纷纷要求政府采取措施,压制中东日趋高涨的民族解放运动。但是总体而言,在杜鲁门政府时期,美国对摩萨台政府的态度还是比较缓和的。虽然英国政府一再呼吁要把摩萨台赶下台,但是美国并没有为此而与英国人进行富有实质性的合作,相反,当1951年9月英国打算用武力占领伊朗产油区以迫使伊朗政府让步时,杜鲁门还给予了明确的反对,迫使艾德礼首相不得不放弃这个计划。但是随着艾森豪威尔总台上台,美国对伊朗摩萨台政府的态度发生了重大变化。

## 三、美国对伊朗石油国有化危机的立场改变

1953年1月,艾森豪威尔就任美国新一届总统,这届政府的上台给美国的伊朗政策带来重大变化。事实上,艾森豪威尔在1952年当选为美国下任总统曾给摩萨台带来一些希望,他认为美国新总统有可能会做出一些对伊朗比较有利的举措,所以甚至在艾森豪

威尔还没有上台之时,摩萨台就给美国的下任总统写信寻求支持。但是艾森豪威尔比杜鲁门还要让摩萨台失望。

艾森豪威尔上台后比较注意与英国协调对伊政策。为了打破英伊冲突的僵局,美英在 1953 年 2 月 20 日向伊朗提出一个通过国际法庭解决英伊争端的新建议,该法庭将裁决伊朗对英伊石油公司诉求的合法性以及该公司获得伊朗方面的补偿事宜。该建议还包括建立一个购买和销售伊朗石油的国际财团,为此,美国承诺将在协议达成后购买 1.33 亿美元的伊朗石油,而英国则保证最高要求得到 20 年的伊朗石油税收的补偿。英国方面把这个建议看作是最后的妥协,声称宁愿达不成协议也不愿再“不要原则”地做出让步。美国政府认为上述建议是合情合理的,不能再要求英国做什么了,因此对英国人的观点表示赞同。但是摩萨台在 3 月 20 日拒绝了这个建议。<sup>[7] (p51 - 65)</sup>

3 月初,英国外交大臣艾登对美国进行了为期 9 天的访问,伊朗问题是双方谈论的一个重点。美英虽然重申了对 2 月 20 日建议的支持,但是对伊朗看法的侧重点却不同,艾登关心的是英伊石油公司重返伊朗问题,美国则担心伊朗落入苏联阵营,因此准备继续支持摩萨台,向伊朗提供更多的援助,以帮助伊朗渡过难关。虽然艾登不反对美国援助伊朗,但是反对美国派技术人员到阿巴丹炼油厂,他警告说美国若果真如此,势必会对英美关系产生灾难性的影响。在这一问题上,艾森豪威尔和国务卿福斯特·杜勒斯做出了让步。但是双方对摩萨台的想法仍然不一,艾登已经明确表示,英国政府的计划是推翻而不是收买摩萨台。最后艾登只好带着一些失望回国,在向丘吉尔汇报时他说:“形势的困难所在是美国人一直希望(我们)采取一些措施,总统一再申明这一点。我提醒他注意,为了回应美国的压力,我们已经数次为解决伊朗问题更改我们的条款了。对我来说,在过去的两年中,我一再感受到,如果我们再稍作坚持的话,解决(伊朗问题)的机会就会增大。”<sup>[7] (p20 - 21)</sup>

虽然美英在伊朗问题上存在分歧,但是伊朗日趋混乱的局势又使得美国忧心忡忡,美国决策者非常担心的是,如果伊朗局势继续恶化,伊朗的共产党人会取得政权,从而使得伊朗滑向苏联一边。另外美国在伊朗还有自己的商业利益,也想染指伊朗的石油,所以,艾森豪威尔政府继续寻求解决英伊冲突的途径。美国官方曾建议自己的大石油公司购买英伊石油公司的股份,但是这一设想遭到英国人的反对,他们不想放弃对中东最大石油租让权的垄断地位,况且现在的美国已经成为英国利益最主要的竞争者。英国一位议员在下院就伊朗石油国有化问题辩论时就说:“毫无

疑问,没有美国石油巨头们在伊朗的相当影响,就不可能形成目前伊朗混乱的形势。”<sup>[8] (p75)</sup>另外英国拒绝美国的上述建议也有政治上的考虑,英国人认为“这一计划将被视为是美国试图削弱我们在中东影响的标志,因此会对英美关系起到破坏性的作用。面对此景,艾森豪威尔在 5 月 8 日写给丘吉尔的信中不满尽显:“……你的政府正认为(伊朗的)形势已经完全没有希望了,并且认为整个(中东)地区将置于苏联控制之下的前景比寻求一个新的解决方案更容易接受。当然,我们理解你对世界协议的尊重……但是,我仍然认为,那个地区是对西方世界的一个潜在威胁。”<sup>[2] (p22)</sup>

在艾森豪威尔入主白宫后,虽然美国官方对摩萨台还抱有一些希望,但是它也必须注意和英国政策的协调,毕竟,对美国来讲,英国比伊朗更重要,即使是美英两国在中东展开利益竞争时也是如此。正如当时任美国驻伊朗大使的亨德森所指出的那样,虽然只有美国具备在中东起领导作用的实力,但是“到目前为止,联合王国和法国都不会心甘情愿的允许美国扮演这样的角色,在目前的形势下,如果业已存在的美国和联合王国的政策冲突再加剧的话,我们难以承受”。基于这样的考虑,美国在制定自己的中东和伊朗政策时不得不考虑到盟国的反应。再者,摩萨台在英伊冲突中的毫不妥协也让美国人感到棘手和愤懑,而且伊朗的局势也越来越动荡,美国官方认为伊朗共产主义者很有可能要发动政变,谋取政权。另一方面,英国政府一直没有停止过推翻摩萨台的努力,而且还一再要求美国给予配合。在多方因素的推动下,1953 年 8 月,由美国中央情报局、伊朗的亲英势力、不满现状的伊朗人和国王共同策划发动了一次政变,把摩萨台赶下台。这次政变也使得巴列维国王对美国推崇备至,此后美伊关系获得迅速发展。

#### 四、美国成为伊朗石油国有化危机的最大赢家

摩萨台政府被推翻后,英国不想再对伊朗做出任何让步。但美国政府却有另外的打算,因为伊朗面临的共产主义掌权的威胁已经基本消除,亲美的政府也已经建立,所以这时艾森豪威尔政府对伊朗关注就较多地体现在与英国竞争那里的石油。为了解决伊朗石油国有化问题,美国石油商赫尔伯特·胡佛被任命为美方代表。在胡佛的计划中,要组建一个新的国际石油集团来取代英伊石油公司在伊朗的地位,其中美国公司要占到 40% 的股份,而英伊石油公司所占的份额不能超过 50%。但是英国人仍然认为 1953 年 2 月 20 日列出的条款是解决冲突的最低限度,英方不能再做出其它妥协。9 月,胡佛会见了英国代表,向其解释了

2月 20日建议不再可行的原因,他说若执行那些条款,有可能会引发世界范围的石油国有化浪潮;其次美国也不希望执行那些惩罚性质的条款,认为伊朗没有必要为石油国有化向英国政府赔偿,而且那样做也容易使伊朗偏离西方。胡佛还认为,伊朗石油重新流入世界市场需要整个全球石油界的合作,为此他建议,由美国一些公司和皇家荷兰壳牌公司购买伊朗石油公司 75%的股份,为此美国主动提出会给予英伊石油公司 10亿美元的补偿。对于这一建议,英方并没有给予积极的反应,这引起胡佛的不满。为了向英方施压,胡佛计划前去伊朗,以考察那里的形势,并暗示如果英方坚持己见的话,美国有可能要抛开英国单独与伊朗达成协议。再次担任外交大臣的艾登对胡佛的建议非常不满,他认为胡佛的作用应该仅仅限于调查伊朗形势、教化伊朗人认清局势等事项上,他不应该提出上述建议。另外,艾登也希望胡佛能先到伦敦,然后再去德黑兰,以此来显示英美两国的联合立场。<sup>[21](p25)</sup>

1953年 10月中旬,胡佛不顾英方的不满,径直去了伊朗,并向伊朗人阐述了当前的世界石油形势。之后胡佛又去了伦敦,与英政府和英伊石油公司高层进行了接触。他坚持认为,因为伊朗人对英伊石油公司痛恨有加,在未来签署的伊朗石油协议中,它不能占有太大的份额。虽然英方先前接受了组建国际石油集团接管伊朗石油的建议,但是坚持英国要占有 51%份额,而且还要让英伊石油公司在其中起主导作用。美国驻伊朗大使亨德森坦言,任何一个同意英国上述计划的伊朗政府都不可能存在下去,即使是国王也不敢接受这一点。为了说服英国改变立场,胡佛在伦敦积极活动,积极帮助英伊恢复外交关系,他认为只有两国进行直接谈判才能解决如此复杂的纠纷,而且通过这一途径也能让英国人直接感受到伊朗人的仇英情绪,从而有助于英国认清现实。胡佛还暗示他有可能再去伊朗,看伊朗人是否能比英国人多一些通融性,对此艾登表示了强烈的反对,他担心胡佛这样做会延缓英伊复交的步伐。<sup>[21](p25-26)</sup>

在美国和伊朗形势的共同压力下,英方的立场逐渐弱化,它不仅接受了组建国际集团的建议,而且还被迫接受了英伊石油公司不在其中占主导地位的设想。接下来就是各参与公司间的谈判了,主要议题当然是份额分配问题。出于对自己先前地位的难以放弃,英伊石油公司在谈判中或者是表现消极,或者是要求增加份额,使得谈判难以为继。面对此等情况,胡佛和美国政府都显示了自己的愤怒,向英方发出警告,说目前的形势十分严峻,如果英伊石油公司的不

合作再得到英国政府纵容从而危及到谈判的话,美国将会另辟新径解决此问题,意即要抛开英国另作考虑。在此等压力下,英伊石油公司和英国政府最终在 1954年做出让步,有关各方也因此达成协议。协议规定,英伊石油公司和美国的石油公司各占 40%的份额,壳牌得到 14%,法国石油公司则得到 6%。另外,美国政府也反对英国政府向伊朗的索赔要求,认为伊朗的形势已经非常的糟糕,再向它索赔无疑于往伤口上撒盐。国务卿艾伦·杜勒斯指示胡佛说,美国只支持对英伊石油公司在伊朗受到损失的资产进行赔偿。对此英国人只好再次低头,接受伊朗仅仅赔偿 2500万美元的建议。<sup>[9](p105-113)</sup>

英伊冲突的解决是美国外交的胜利,之后英国在伊朗的地位一落千丈,和苏联一样,它也失去了干涉伊朗的直接工具。至此,美国在大国对伊朗的角逐中最终取得了胜利。此后,美国向伊朗提供了包括经济、军事、教育等全方位的大规模的援助,使得巴列维国王的独裁统治地位日益加强,伊朗也成为美国一个非常倚重的冷战伙伴。

#### [参 考 文 献]

- [1] 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.
- [2] Tore T. Peterson The Middle East between the Great power: Anglo - America Conflict and Cooperation, 1952 - 57 [M]. London: Macmillan Press, 2000.
- [3] 彭树智.二十世纪中东史[M].北京:高等教育出版社, 2001.
- [4] Richard W. Cottam. Iran and the United States: A Cold War Case Study[M]. University of Pittsburgh Press, 1988.
- [5] Mostafa Elm. Oil, Power, and Priciple: Oil Nationalization and Its Aftemath, New York: Syracuse University Press, 1992.
- [6] Foreign relations of the United States [z], 1952 - 1954, Vol 10.
- [8] Mark Gasiorowski, U. S Foreign Policy Toward Iran During the Musddiq Era [A]. David W. Lesch The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment [C]. Colorado: Westview Press, 1999.
- [9] 国际问题译丛编辑部.帝国主义与石油[M].北京:世界知识出版社,1958.
- [10] James A Bill The Eagle and the Lion: The Tragedy of American - Iranian Relations [M]. Yale University Press, 1988.

[责任编辑 伍纯初]