



經濟工具與外交政策

以一九七三年至一九七四年
阿拉伯國家石油武器爲例

張京育

一國對外政策的目標在造成一個理想的國際環境，保障國家的安全，增進國民的福利，甚至伸張國家的威望。爲達上述目的，國家可採三種方式的行動：一是和平談判 (negotiation)，透過之以創造共同的或平行的利益。一是討價還價 (bargaining)，藉彼此讓步來折衷利益。一是強制 (coercion)，以軍事或其他壓力使別國屈從於己方的意志。唯無論是談判、是討價還價、還是強制，通常是用外交、經濟、新聞 (宣傳) 和軍事四種工具來達成對外政策的具體目標。本論文之目的在檢討一種特殊的經濟工具——石油——在一九七三年至一九七四年中東危機中運用的情形及其效果。(註1)

本文分成四節。第一節討論經濟工具與外交政策，着重國際石油供應問題。第二節討論一九七三年中東危機發生前後，阿拉伯國家對石油工具的運用。第三節討論石油輸入國家的反應，着重進口石油較多的西歐、日本及美國的反應。最後一節檢討石油工具對國際政治的影響。

前 言

經濟工具常爲國家推行對外政策的手段。其所能完成的目標與可以運用的方式均多。它可用來增進國與國間的政治關係，例如以贈與、貸款、投資、貿易、技術協助等方式，強化與他國之關係。二次大戰後，美國援助西歐復興的馬歇爾計畫 (Marshall Plan)，及對中華民國、日本與許多其他國家的雙邊援助計畫，目的即在使受援國家政治穩定，不致淪入共黨控制，並與美國維持友好關係。經濟工具亦可用作增進對外經濟關係的手段。例如以出口補貼、對外投資保證、技術合作、原料供應、市場控制等方式，加強與別國之經濟關係。中日八年戰爭前，日本即曾以在華投資、傾銷等方式，來壟斷或控制中國市場。經濟工具亦可用來強制他國，例如斷絕重要原料供應、停止投資、抵

註1 關於國家對外目標的討論，參閱：Donald J. Puchala, International Politics Today (New York: Dodd, Mead, 1971), 75-94; Vernon Van Dyke: International Politics 3rd ed. (New York: Appleton-Century-Crofts, 1970) 198-220; Arnold Wolfers, Discord and Collaboration (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962), 67-80.

制他國貨物等，均是。蘇俄在一九五九至一九六〇年停止與中共之經濟合作、撤退技術人員、携走工程藍圖、拒供零件，其目的即在迫使中共改變態度。一九三五年義大利侵略阿比西尼亞，國際聯盟會員國決議施以經濟制裁，目的在迫使義大利終止其侵略行動。（註2）

由此可知，經濟工具乃是一種極具彈性的對外政策執行工具。它可以完全是和平的，用以達成互惠的、一致的利益。它可出諸討價還價的方式，雙方互相讓步，而互獲其利。它可出諸強制方式，希望用經濟手段使別國屈從於本國的意志。

當兩國的對立或衝突不能和平解決時，雙方可能盡量以對其特別有利之工具為武器加諸對方，以求結束此種對立或衝突。阿拉伯國家與以色列衝突多年。以色列在政治、軍事、經濟各方面仰仗美國的支援，而一九五六年以後，不少阿拉伯國家依靠俄國的協助。阿拉伯領袖們認為以色列之所以能在一九四八年、一九五六年、一九六七年三度戰勝阿拉伯國家，實因獲得美國鼎力支援。如以色列失去美國支援，它在國際上便陷於孤立，在實力上會逐漸萎縮，那麼它必然不是人口衆多、領土廣大的阿拉伯世界的對手。因此，如何分裂美國與以色列的關係構成了阿拉伯諸國對外政策上的重要課題。

美國是一個軍事與經濟力量首屈一指的國家，對以色列之生存與福利有傳統性的關切。阿拉伯國家既不能用和平的外交手段說服美國減少或中止對以色列的支持，更難以強制的軍事手段使美國改變其政策。在這種情形下，阿拉伯國家欲收回一九六七年中東戰爭所喪失之土地，只有一面加強本身的軍事實力，企圖用武力奪回領土；另一方面利用世界消耗量日漸增加、而阿拉伯國家蘊藏和生產均極豐富的石油作為影響美國政策的工具。

利用資源之禁運作為制裁、作為推動外交、影響他國政策之手段，必須考慮幾方面的因素。（一）此種資源是否為被制裁國所必需：如果某種資源是被制裁國所必需，實施禁運便有可能收到損害該國的效果。如該國不能忍受此種損害，便有可能更改政策以順應制裁國之要求。（二）此種資源是否有其他來源：即使某種資源為被制裁國所需，如該項資源除制裁國外，他國亦可提供，被制裁國可從而取得該項資源，則制裁國難達預期目的。（三）此種資源是否有代替品：即使制裁國獨佔供應被制裁國所需之某種資源，如該項資源可用其他資源替代，則禁運亦不能收預期的效果。例如被制裁國需要天然氣，制裁國斷絕了天然氣的供應，而被制裁國又不能自別國獲得天然氣，但它本身有豐富的煤，那麼，天然氣的斷絕固然會帶來相當之不便，甚至損害，被制裁國却可以煤的增產或煤的

註2 關於經濟工具與外交政策之關係，可參閱 Thomas C. Schelling, International Economics (Boston: Allyn and Bacon, 1958), 316-532; H. Bradfo Westerfield, The Instruments of America's Foreign Policy (New York: Cromwell, 1965), 63-398.

進口抵銷天然氣禁運的大部分效果。相反地，如某種資源由於性質特殊不能為另一種資源所普遍取代，則對該資源之完全禁運可能收到損害被制裁國、改變其政策之效果。因此種資源是否可用其他資源的發展來代替：某種資源的斷絕造成了一時的損害，如果被制裁國可於相當時期內發展替代品，則其遭受之不利影響將會減輕、甚至消失。例如天然樹膠的禁運可能帶來合成橡膠的發展，而合成橡膠的生產便可抵銷天然樹膠禁運的作用。（註3）

現今由於國際經濟互賴性的增加，幾乎沒有國家具備本國所需之全部資源，很少國家可以完全斷絕與別國的經濟關係。因此對某國對外經濟關係實施全面的、一致的杯葛，極有可能收到損害該國之效果。然而如果對於某國只作選擇性的、部分的禁運，其效果自然大減。阿拉伯國家及其他國家在一九七三年所實施的禁運或減產，就屬於後者。因為只有阿拉伯國家實施石油減產（即減少石油供應）或禁運（全面停止供應），受到減產或油禁影響的國家仍可取得非阿拉伯石油的供應。同時，石油以外物資的供應則不受影響，不過石油關係國防民生甚巨，即使局部斷絕或大幅提高油價，亦造成世界性的震盪，以下分別予以討論。

人類進化史與能（energy）的運用關係密切。在未充分工業化前，人類多用有生命的能，如人類自身的體能及獸力，對無生命的能的運用則以風力、木材、煤為主，工業革命後，開始運用水力、蒸汽力、電力，使能的種類多元化。

工業革命、科技發展的結果，人類生產力大增，能的消耗量亦大增。根據估計，近三十年來人類消耗的能量比一九四〇年以前人類所用的總能量還多。（註4）工業愈進步的國家，每人消耗的能愈大。例如三十年來每個美國人消費的能幾乎增加一倍，而整個美國消耗能的總量增加了三倍。每個美國人所消耗的能平均為別國人的八倍。（註5）

能的種類很多。除石油外，有煤、天然氣、木材、核能、水力、地熱、太陽能等。天然氣產量不足，核能、地熱、太陽能潛力很大，但須經長時間才能發展。同時，太陽能的利用需巨大投資，核能發展則具有危險性，煤藏量雖豐，開採不易，又造成自然環境的破壞，煤燃燒時產生大量的硫，使空氣污染。加以這些「能」雖可發電取暖，但多

註3 關於資源的替代諸問題，可參閱：Stephen B. Jones, "The Power Inventory and National Strategy," World Politics, Vol. VI, No. 4 (July 1954), 421-452.

註4 William D. Smith, "Energy Crisis: Shortages Amid Plenty," The New York Times, April 17, 1973, p. 26.

註5 Richard P. Runyon and Lawrence Rocks, "The Energy Crisis," in Robert H. Connery and Robert S. Gilmour (eds.), The National Energy Problem. (Proceedings of The Academy of Political Science, V. 51, No. 2, (December 1973). p. 4.

半不能製肥料，推動車船飛機，或成爲化學工業的原料。石油乃極理想的能源，它成本低，運輸易、含污染物少，用途又廣，可發電、推動交通工具、生產糧食，亦可充作各種化學工業的原料。（註6）

由於石油具有許多優點，故其消費量及比重日漸增加。以美國而論，一九二〇年代四分之三的能的供應靠煤，到石油危機發生時，煤僅供應全國能源百分之十五，天然氣佔百分之三十，石油佔百分之五十，水力及核能共佔百分之五。（註7）

二次大戰前，西歐經濟以煤爲主要能源，但一九三九年至一九四五年第二次世界大戰期間，各國煤礦受損甚重，有的則因缺乏資本與勞動力而產量大減。一九四六年整個西歐各國煤產僅三億四千萬噸（其中英國即生產百分之六十），各國都面臨能源供應的困難。爲應付此種困難，美國、加勒比海及中東石油開始進入西歐。美國援歐方案中亦曾鼓勵在西歐設煉油廠。自一九五〇年代末期至一九七〇年，石油逐漸取代煤成爲西歐最重要的能源。到一九七〇年時，除英國外，西歐各國能源中均以石油爲首位。到一九七三年時，石油佔西歐消費能量總數的百分之六十四。西歐不再是以煤爲主的經濟。（註8）

二次大戰前，日本與西歐一樣，也是以煤爲主要能源的經濟。一九三五年基本能源中，百分之六十二爲煤，百分之十九爲水力，百分之九爲石油，百分之十爲其他，如木炭、木材。石油多自美國及荷屬東印度進口。一九三五年石油進口量爲四十二億公升（約兩千六百萬桶），其中原油佔十三億公升，石油製品佔二十九億公升。（註9）戰後，由於能量需要的增加、廉價石油的存在與美國的鼓勵，幾年內日本經濟即改以石油爲主要能源。一九五〇年，石油僅佔全國能源總量百分之七，煤佔百分之六十以上。十年後，石油重要性已與煤大致相同。一九五七年日本消耗石油一千五百萬噸，一九七三年超過兩億噸。一九七二會計年度能的供應中，石油佔百分之七十五，煤百分之十六點六，水力發電佔百分之六點三，天然氣佔百分之零點八，原子能百分之零點七，其他百分之零點八。（註10）

註6 Joel Darmstadter, "World Energy: Demand and Supply," Economic Impact, No. 2, p. 45.

註7 "Getting Ready for a Cold Winter," The Economist, November 24, 1973, p. 54.

註8 Peter R. Odell, Oil and World Power (3rd ed. Middlesex, England, x Penguin, 1974), pp. 98 - 106.

註9 Saburo Okita, "National Resources Dependency and Japanese Foreign Policy," Foreign Affairs, V. 52, No. 4 (July, 1974), p. 715.

註10 Odell, 前引, 一二三—一二七; Okita, 前引, 七一四—七一五。Okita 指出：一九七三年日本進口石油三千零六十億公升，幾達一九三五年進口量的八十倍。

從下表中更可認識到石油消費量的絕對的和相對的增加：

		世界各地區能源消費量 (註11)							
		固體燃料		液體燃料		天然氣		水力發電	
		1925	1968	1925	1968	1925	1968	1925	1968
世界消費量									
相當於百萬公噸「煤」消費量									
		1,230	2,315	197	2,702	48	1,157	10	132
當年世界能量消費百分比									
		82.9	36.7	13.3	42.8	3.2	18.3	0.7	2.1
各地區能量消費百分比									
北	美	74.5	21.9	18.9	43.6	6.0	32.6	0.6	1.9
西	歐	96.0	37.3	3.2	54.3	—	4.7	0.7	3.5
大	洋	92.6	48.6	6.9	48.6	—	—	0.5	2.8
俄	國	64.9	43.1	34.2	33.0	0.7	22.6	0.1	1.3
東	歐	91.2	78.2	6.5	15.2	2.2	6.4	0.1	0.2
共黨亞洲地區		94.0	91.9	6.0	7.2	—	—	—	0.9
日	本	92.4	27.9	4.4	67.1	0.1	1.4	3.1	3.6
亞洲其他地區 (含中東)		73.7	33.5	24.6	56.2	1.5	8.3	0.2	2.1
拉丁美洲		37.6	6.5	56.6	70.6	4.2	19.2	1.6	3.7
非洲		91.6	54.9	8.3	41.2	—	2.0	0.1	2.0

由於石油用途廣泛，價廉而物美，三十年來其消費量增加快速。一九五〇年世界石油產量五億噸，為一九四五年的兩倍。一九六〇年再度加倍至年產十億噸。五年後又增加了五億噸。三年後，即一九六八年，又增加了五億噸，即跳至二十億噸。當時估計至一九七五年將增至三十億噸，而到一九八〇年時將達四十億噸。(註12)

世界石油增產雖然快速，世界石油的儲存、生產、消費並不平均，比較特殊的國家是美國與共黨國家。俄國、中國大陸、羅馬尼亞均有石油輸出，共產世界內部石油可以自給。美國執世界石油業之牛耳，其資本技術乃世界石油生產及運銷的主要力量。世界七大石油公司中，新澤西標準油公司(Standard Oil of New Jersey)、紐約標準油公司(Standard Oil of New York)、加里福利亞標準油公司(Standard Oil of California)、海灣油公司(Culf Oil)及德士古(Texaco)油公司，主要受美國利益

註11 Darmstadter, 前引, 四七。

註12 Odell, 前引, 九。

控制。其餘兩大公司是荷蘭殼牌 (Royal Dutch/Shell) 石油公司及英國石油公司 (British Petroleum)，而美國資本在荷蘭殼牌公司中亦佔相當比重。這七大公司生產北美及共產國家以外石油的百分之八十，擁有或控制百分之七十的煉油設備，並直接間接運用世界百分之五十噸位的油輪。(註13)美國十餘年來雖進口石油，然進口比率低，對國際市場依賴性小。故稱美國及共黨國家為特殊國家。

其他國家可大致別為兩類：一為石油消費國，一為石油輸出國，前者數達一百以上，後者數目少。根據奧特 (Peter R. Odell) 教授的研究，下列各國生產石油至少等於其消費量的四倍。阿布達比 (Abu Dhabi)、阿爾及利亞 (Algeria)、巴林 (Bahrein)、杜拜 (Dubai)、厄瓜多 (Ecuador)、加彭 (Gabon)、印尼 (Indonesia)、伊朗 (Iran)、伊拉克 (Iraq)、科威特 (Kuwait)、利比亞 (Libya)、奈幾利亞 (Nigeria)、阿曼 (Oman)、瓜他 (Oatar)、沙地阿拉伯 (Saudi Arabia)、千里達 (Trinidad)、委內瑞拉 (Venezuela)。如撇開北美及共產世界，則上述國家生產世界石油百分之九十以上，並佔世界石油貿易量百分之九十五。(註14)如仔細看一看地圖，便會發現上述十七國中，除厄瓜多、加彭、印尼、奈幾利亞、千里達、委內瑞拉外，其餘十一國皆位於波斯灣與北非一帶，都是回教國家，而除伊朗外，均為阿拉伯國家。一百多個石油進口國家中 (北美與共黨世界不算)，挪威以外的所有歐洲非共國家，大部分的非洲國家，部分亞洲、拉丁美洲國家，特別是日本，其石油消費量均超過生產量四倍以上。戰後各國強調經濟發展，已開發國家使用原料及能量增加更快。六十年代後，美國、西歐、日本石油消費量劇增。此種劇增的石油消費是構成一九七三年石油危機的重要原因。(註15)兩位能源專家在談到美國能源危機時指出：

註13 同前，十一—十三。

註14 同前，六六一—六七。

註15 下表可說明能消費量增長情形

		世界能量消費							1968年
		能量消費				平均年增長率			個人消費能量
		(煤：百萬公噸為單位)				百分比			煤：公斤為單位
		1925	1950	1965	1968	1925-50	1950-65	1965-68	
北	美	749	1,276	2,040	2,359	2.2	3.2	5.1	10,629
西	歐	517	584	1,117	1,242	1.0	4.4	3.6	3,543
大	洋	16	29	61	72	2.6	5.0	5.6	3,937
俄	國	25	303	881	1,025	10.4	7.4	5.2	4,309
東	歐	55	161	375	408	4.4	5.8	2.7	3,920
共	黨	24	43	323	332	2.4	14.4	0.9	434
日	本	31	46	189	280	1.6	9.9	14.1	2,770
亞	洲	30	60	197	242	2.8	8.2	6.7	244
(包括中東)									
拉	丁	25	66	200	245	4.0	7.6	6.9	916
非	洲	14	42	95	102	4.5	5.4	3.6	303
世	界	1,486	2,610	5,478	6,307	2.3	5.1	4.8	1,810

資料來源：同註11。

「簡言之，整個危機是由於成長率的指數增加。人口一直成指數的增加；所有曾在美國生活過的人當中有三分之一今天都活着。因為每個人消耗的能一直成指數的增加，美國能量消耗超過國內生產所能供應。」（註16）

美國情形如此，其他工業國家如此，發展中國家的趨勢亦同。因此使石油供應的增加趕不上石油消費量的增加。情勢如果繼續，石油或能源危機的發生幾為必然的。但此項危機在一九七三年發生，却與石油輸出國家組織（Organization of Petroleum Exporting Countries—OPEC）有關，因此，對此一組織有略加說明的必要。而要明白此組織之原委必須從美國石油政策說起。

前面說過，美國到一九七三年止，一直是世界最大產油國，而且由於它擁有五個大的國際性公司，在南美、在中東、在北非均有重大的石油利益。可是美國也一直是世界最大石油消費國。到了戰後，美國就不再是一個重要石油輸出國。一九四八年起，美國石油輸入首次超過輸出，成為石油進口國。此後，石油進口日增，使國內石油生產者大聲疾呼保障石油供應的安全（Security of Supply）。他們指出：石油具有高度戰略價值，平時是人民生活及工業交通所必需，戰時更為發動一切作戰工具的主要動力。如美國繼續仰賴外國石油進口，一旦有事，海上交通受阻，則美國即將遭受嚴重的打擊。因此，美國國內石油業者與政界人士即呼籲對石油進口採配額（Quota）制度。政府於一九五四年及一九五八年兩度籲請進口商自動限制其進口數量，唯此種呼籲未被一般獨立經營的公司所遵守，它們反而趁機增加進口量，爭取較大的市場。較大的公司乃與其他壓力團體合作要求實施有強制力的進口限制。一九五九年美國遂實施強制性進口管制。除加拿大與墨西哥外，禁止原油及石油製品自由從國外進口。根據此制，美國石油進口增長率不得超過整個石油消費增長率。美國石油消費增長率約為每年百分之三，而一九五九年前十年以來石油進口成長率為百分之十五，故配額制有效地限制了美國石油之進口。（註17）

此種配額制的經濟影響是深遠而鉅大的。當時美國石油生產成本高於世界平均成本，所以配額制度保護了國內的市場，免致遭遇外國無限制的競爭。如無配額制，美國石油產量將大幅下降，落於俄國、委內瑞拉、甚至某些中東國家之後。就世界來說，美國配額制有多方面的影響。第一、此制使美國每年多生產一億五千萬噸石油，別國因此喪失了同量石油的市場。第二、六十年代美國國內油價之偏高，可能使美國每年減少一億噸石油的消費。上述兩項相加使其他產油國每年少生產兩億五千萬噸石油，也就使有關國家政府每年減少十億美元以上之收入。第三、由於美國採取了配額制度，使有些石

註16 同註5。

註17 Odell, 三三~三四。加拿大與墨西哥之所以除外，乃因它們石油輸美無須依賴海運，故無危險性。

綜上所述，由於石油用途之廣泛導致石油消費之增加。產油國國內資源民族主義之高漲，使產油國在保持石油資源、提高油價、增加油稅各方面，採取共同立場。產油國立場一致，反映到石油輸出國的團結。相反地負責石油探測、運銷之各國際公司，雖然資力雄厚，擁有專門技術知識，在長遠利益上一致。但往往因為着重短期利益，而不能齊一步調。最後使產油國在石油產銷方面地位日益增強，而石油公司逐漸淪為受雇人地位。

石油輸出國地位之增強，使阿拉伯國家有運用石油以達成其對外政策之可能。因此，本文接着探索一九七三年至一九七四年阿拉伯國家對石油工具之運用。

貳、阿拉伯國家對石油工具的運用

(一) 石油工具運用的經過

以色列在中東之重新立國構成了西方國家與阿拉伯世界友好關係之絆腳石。美國之扶助並支持以色列建國，更使其難與跟以色列直接衝突之阿拉伯國家真正的合作。但戰後很長一段時間，西方在中東的石油利益似乎未受中東爭端的影響。原因是沙地阿拉伯、科威特、利比亞等主要產油國，雖然反對以色列，却不願中斷與西方石油公司之有利關係，或與西方國家之友誼。故美國雖與埃及、敘利亞交惡，却能與主要阿拉伯產油國維持友好。

一九六七年第三次以阿戰爭的結果，以色列佔領了西奈半島、耶路撒冷的阿拉伯人區、約旦河西岸、及戈蘭高地地區。這一方面增強了以色列對抗阿拉伯國家的戰略地位，也刺激了阿拉伯國家合作對抗以色列的決心。阿拉伯產油國與其他阿拉伯國家的立場逐漸接近。例如沙地阿拉伯、科威特、和利比亞開始給予埃及和約旦以財政支持。以色列之佔領整個耶路撒冷深深激怒了以聖地守護者自居的沙王費塞爾（King Faisal），也因此使美國與沙地阿拉伯的關係，出現裂痕。

阿拉伯世界有保守與激進兩派，前者包括沙地阿拉伯、科威特、約旦、摩洛哥、及一九六九年政變前之利比亞。激進派包括埃及、敘利亞、伊拉克、阿爾及利亞、及一九七〇年以後之利比亞。但是埃及總統納瑟（Gamal Abdel Nasser）於一九七〇年去世，繼任之沙達特（Anwar Sadat）則傾向保守，並着重國內建設。激進派之伊拉克及敘利亞則由軟弱而內部問題重重的軍人政權所統治，不能發揮其影響力。利比亞的格達費（Muammar al-Qaddafi）政權因過分激進而形同孤立。由於激進勢力的衰退，保守的產油國重要性之增加，使阿拉伯政治有了根本的改變。沒有任何國家可以單獨成為阿拉伯世界的領袖。埃及雖仍為政治的中心，沙地阿拉伯、科威特等產油國的影響力大增。埃及不再是沙地阿拉伯等保守國家的威脅。相反地，沙地阿拉伯成為埃及財政的重要

支持者。

阿拉伯世界的內部爭執雖然減少，但是一九六七年戰敗的恥辱，大塊阿拉伯領土之繼續被以色列佔領，巴勒斯坦難民的困境，仍然成爲阿拉伯政治上的重要課題。阿拉伯國家的溫和態度，包括沙達特疏遠俄國，親近美國在內，並未形成迫使以色列放棄佔領地的重大國際壓力。一九七一年起的美俄和解政策似乎更使中東僵局的解決，遙遙無期。（註23）日增的內外壓力使阿拉伯產油國利用石油武器來達到政治上的目標。

埃及與沙地阿拉伯、科威特等保守國家的接近，自然使埃及產生利用沙國石油的想望。沙達特可利用沙國的石油財富和影響力，來抵制利比亞領袖格達費的極端右傾壓力。並且期望利用石油制裁影響美國政策。就沙地阿拉伯來說，因爲埃及政策的轉變，沙國比較無懼於外來的顛覆，也因此降低了沙國對美國的倚重性。費瑟國王首次擁有大量油元，可以支持阿拉伯國家，亦可利用石油作爲對外政策的工具，抑制格達費的影響力，提高沙國在阿拉伯世界的地位。

從利害最切的埃、敘看來，儘管阿拉伯國家可以利用石油武器，但是「他們不能肯定單用石油武器可以、或者能迅速地、迫使美國反對以色列的占領；同時，如果不透過戰爭，單用石油武器而有效，則將確立沙地阿拉伯的優越地位，使他們依賴沙國。相反地，如果在一場新的戰爭中，他們未完全被擊敗，就可以恢復他們的尊嚴，提高他們的威望，並在他們而非沙地阿拉伯的主動下，促成石油武器的運用。」（註24）

在此種構想下，沙達特認爲戰爭是改善阿拉伯國家地位的唯一辦法。他認爲如果能將俄美兩國牽連在內，則可以迫使美國改採新的中東政策。一九七二年十一月十四日，沙達特在埃及唯一合法政黨——阿拉伯社會主義者聯盟（Arab Socialist Union）——最高會議致詞時，即表示一年以內定然對以色列作戰。俄國知悉後，逐漸改採冒險性政策，認爲和解與中東戰爭的利益可以並得。乃對埃及提供大量新式軍事裝備，包括飛機、戰車、架橋裝備、電訊設備。此種武器的提供，引起了美國對以色列提供四十八架幽靈（Phantom）戰鬥機的承諾。（註25）當一九七三年三月中旬沙達特知悉美國政府此項決定後，更加認定戰爭是唯一使美國改變政策的方式，遂立即與敘利亞和沙地阿拉伯協同。

一九七三年四月，沙達特認戰爭不可避免。（註26）五月大批俄製武器，包括T六

註23 Marvin Kalb and Bernard Kalb, *Kissinger* (New York: Dell, 1975) 509-510.

註24 William E. Griffith, "The Fourth Middle East War, The Energy Crisis, and U.S. Policy," *Orbis*, V. XVII, No. 4 (Winter 1974), 1165.

註25 同註23, 五一〇。

註26 一九七三年四月接受新聞週刊（Newsweek）記者訪問時，記者與沙達特間有這樣的對話：問：「我只能總括你所說的話，你認爲戰爭行爲（hostilities）的恢復是唯一的解決辦法。

1

答：「很對。本國一切均已積極動員，準備戰鬥（Battle），戰爭是無可避免的。」

二戰車、最新反坦克飛機、四十架米格二十一型戰鬥機、全套防衛敘利亞首都大馬士革（Damascus）的防空配備、俄國顧問等，到達敘利亞。然而此時阿拉伯國家的戰略觀點並不一致。阿塞德主張戰爭的最終目標是將以色列趕下海，沙達特則只想藉機收回部分領土，然後利用石油作為武器，使美國強迫以色列回到第三次中東戰爭前的邊界。（註27）結果沙達特的主張獲得了廣泛支持，也即因此使石油成為阿拉伯對抗以色列及美國的工具。

此後，阿拉伯產油國即經常暗示明示運用石油武器之可能性。四月十六日沙國石油部長賈瑪尼（Sheikh Yamani）警告美國政府，如美不協助中東問題作令阿拉伯國家滿意的解決，沙國將難增加對美石油輸出。兩天後，賈瑪尼又說，如果美國能在中東製造「適當的政治氣氛」，一九八〇年前沙國可將石油產量由每日七百二十萬桶增至兩千萬桶。（註28）

五月十四日沙達特公開要求阿拉伯國家以石油為武器壓迫美國放棄對以色列的支持。沙達特說，阿拉伯國家的戰鬥是「一場持久的鬪爭、而不僅是蘇彝士運河的戰鬥，還有美國利益的戰鬥、能源的戰鬥、其他阿拉伯國家的戰鬥。」（註29）為了證明阿拉伯人並非虛聲恫嚇，利比亞、伊拉克、科威特和阿爾及利亞在五月十五日中斷了運往西方國家的石油一小時，抗議以色列之「繼續成為一個國家」。六月十一日利比亞將美國持有的彭克亨特（Bunker Hurt）油公司收歸國有，報復華盛頓之支持以色列。次日，沙達特在利比亞首都的里波里（Tripoli）說，彭克亨特公司之國有化

「只是對美國在整個阿拉伯區域利益作戰的開始。美國必須認清：它如繼續無限制的支持以色列，而不顧阿拉伯民族的利益，它就不能保護自己的利益。」（註30）其使用石油武器對付美國的居心，已至為明顯。

九月一日利比亞將百分之五十一的外國石油公司股份收歸國有。次日將油價由每桶四點九美元提高到六美元。美國政府及石油界人士相信利比亞新政策的後果，將使油價高漲，並增強對美壓力，以求改變其支持以色列的政策。（註31）

此時阿拉伯國家內部似已引起相當激烈的爭執。雖然早在三、四月間，沙地阿拉伯即決心運用石油武器，此時沙國對具體措施似仍舉棋不定。八月三十日，費瑟國王在電視訪問中說：

註27 同前註，五一二。

註28 "Oil For U.S. Linked by Saudi to Peace, Aides ask Middle East Accord Satisfactory to Arabs," The New York Times, April 20, 1975, p.7.

註29 Facts-on-File 1973, p. 391.

註30 同前書，四八五。

註31 同前，七三七。

「如果美國繼續支持猶太復國主義 (Zionism)，而不改變其中東政策，我們與美國朋友的關係，必然受影響，因為維持這種友誼，將使我們在阿拉伯世界中的地位難以維持。」(註32)

在接受新聞週刊訪問時，費瑟認為美國必須避免「給予以色列無限制的援助。如果美國不很快的有所反應，增加我們石油產量的條件之一，便不具備。」(註33)這些話似乎表示沙國將不得不以石油作為對抗美國的武器。但在其他場合中，費瑟似乎又採溫和態度，反對以石油作賭注，費瑟曾說：「沒有人提起如果我們斷絕石油輸出，則我們建設及幫助前線兄弟之邦所需經費從何而來。」其子石油部副部長紹德親王 (Prince Saud al Taial) 亦表示，美國對阿拉伯石油依賴性低，斷絕石油只會對西歐、日本有害。但阿拉伯國家與西歐、日本並無爭執。(註34)

上述言論似乎表示沙國對於石油武器的運用，主張慎重。一面認石油收入為國家建設及協助其他阿拉伯國家建設之所需，從阿拉伯利益觀點看，不能輕言減少或放棄此種收入。另一方面，認為美國當時並不仰賴阿拉伯石油，石油武器的運用難達預期的效果。

然而激進派國家，如伊拉克，主張阿拉伯國家十年內削減對西方石油輸出至阿拉伯發展計畫所需之最低限度。因為態度上的差異，當九月四日十個阿拉伯國家集會科威特時，無法達成協議。只決定等待美國對費瑟國王警告的答覆，再作決定。

美國對費瑟的警告，雖然注意，却無令阿拉伯國家滿意的行動，美國總統尼克森在九月五日的記者會中，要求國會立法減少美國依賴中東石油的程度，免遭勒索。(註35)擁有二十四個會員國，包括西歐、美國和日本在內的歐洲合作及發展組織 (Organization of European Cooperation and Development) 的石油委員會，九月十一日集會巴黎，商討一旦阿拉伯國家切斷或減少石油供應時，如何統籌運用石油。參加的國家有美、日、法、荷、英、加拿大、西德、義大利和挪威。(註36)

由於美國立場並無改變的跡象，阿拉伯產油國乃提出更明白的警告。沙國油長賈瑪尼九月十八日在舊金山第四屆國際工業會議 (International Industrial Conference) 向來自七十五個國家的六百五十位實業家致詞時說：如果阿拉伯國家經濟問題無法解決，如果在中東不能創造合適的政治氣候，那麼，沙國不得不減少石油生產。他認為中東問題的解決，必須包括在美國積極協助下，使以色列從所占領的阿拉伯國家領土撤

註32 同前註。

註33 Newsweek, September 3, 1973.

註34 同註 31。

註35 Facts-on-File 1973, p.744.

註36 同前，七六〇。

退在內。(註37)

一九七三年十月六日中東爆發了第四次以阿戰爭。埃及、敘利亞、伊拉克、和以色列直接捲入了戰鬥，大多數其他阿拉伯國家也在政治、經濟、外交方面，加入了反以色列的陣線。

戰爭初期似對阿拉伯國家有利。埃軍渡過蘇彝士運河收復了部分失土。由於戰況激烈，雙方損失慘重。俄國在外交上全力支持阿拉伯國家，並於十月九日起大規模空運武器援助埃、敘。美國在外交上支持以色列，但僅予以國有限的補給。(註38)

阿拉伯國家當然希望阻止美國軍援以色列。十月九日，埃及敦促沙地阿拉伯在美國重行補給以色列時，停止對美供應石油。華盛頓郵報(Washington Post)十月十一日報導說，費瑟國王已警告美國，沙國可能切斷石油供應。(註39)但因以色列裝備及軍火消耗過大，有完全失敗的危險，美國乃於十四日開始對以色列大規模運補。美國國防部並於十七日表示，它正計畫請求國會撥款二十億美元，以支應運往以色列的軍火。(註40)

對美國大規模運補以色列，阿拉伯國家不能不有所行動。但即使在此時，阿拉伯國家意見亦不一致。波斯灣一帶的阿拉伯國家，也即是比較保守的阿拉伯國家，希望能藉大量財政援助與象徵性的石油減產來滿足其他阿拉伯國家。但是埃及、敘利亞、阿爾及利亞、及利比亞則向他們提出立刻採取行動、或者負擔一切「後果」的警告。十月十六日，巴格達電台開始攻擊沙地阿拉伯為反動的君主國，使波斯灣一帶的阿拉伯國家瞭解到所謂「後果」的涵義。如果他們不採取行動，則開羅、大馬士革、及巴格達會發動強烈的宣傳攻擊，強化波斯灣一帶的遊擊活動，因此波斯灣阿拉伯國家乃同意採取較嚴厲的手段。(註41)

十月十七日，阿拉伯石油輸出國組織(Organization of Arab Petroleum Exporting Countries)十一個會員國石油部長在科威特集會，協議減少石油的生產與輸出，作為對抗以色列的武器。其發表的宣言值得特別引用。

它指責美國是以色列的最主要支持者，因而造成了以色列的囂張，並使以色列得以繼續佔領阿拉伯領土。它又指責其他工業大國不願聯合國決議案下的義務，而協助現狀的維持。因而決議每個阿拉伯石油輸出國

註37 Facts-on-File 1973, p.780.

註38 同前註，八三三~八三六。

註39 同前，八三七。

註40 同前，八五九。

註41 "The Oil Weapon, With Regrets," The Economist, October 20, 1973 p.36.

「按照九月的生產量，今後每月減產百分之五，直至國際社會迫使以色列退出所佔領土，及巴勒斯坦人的合法權利恢復，或直至各石油輸出國經濟尚能負擔其本國及阿拉伯的義務時為止。

「然而，積極有效支持阿拉伯各國，或採重要措施強制以色列退出佔領地之國家，將不受減產之影響，而仍可繼續獲得減產前等量的石油供應。各石油輸出國的減產比率雖然一律，但對支持以色列並與其合作之消費國，其減少供應之比例將增大。

與會諸國並「建議」對美國在原油及石油製品方面實施最大比率的減少供應。並「建議」使此項減少至完全停止供應為止。（註42）

根據科威特會議的決定，阿拉伯國家相繼實施減產與對美禁運。十月十八日，沙地阿拉伯宣布對美減少輸出石油百分之十。同日，阿布達比宣布立刻停止一切對美石油輸出，並將對任何其他支持以色列的國家採取同樣行動。十九日，利比亞斷絕了一切對美國的原油和石油製品的供應。同時，瓜他亦減產百分之十，並宣布阻止石油運往美國及其他支持以色列的國家。十月二十日，沙地阿拉伯宣布對美實施石油禁運，科威特、巴林、杜拜作了相同的宣布。非阿拉伯產油國家中，伊朗、印尼、及委內瑞拉在十月二十三日宣布，不因阿拉伯石油輸出國減產而增產。一九七三年至一九七四年的石油危機，於是開始。

油禁對輸出國的影響不一。對一向輸出大量石油至美國與荷蘭的國家，減產的幅度即大於將石油輸往未實施油禁地區的國家。同時第一次科威特會議決議案之執行，對於減產的百分比的計算是否應包括抑先除去禁運的數量，亦無明確規定。沙地阿拉伯是將產量總數先減除一定的百分比，再減去禁運的數量，其減產數量竟於十一月達到百分之三十六。對沙國財政收入自有嚴重的影響。（註43）於是阿拉伯國家油長於十一月四日再集會於科威特。決議(一)各國一律自九月份生產水平減產百分之二十五，十二月時再計畫減產百分之五。(二)此項減產包括對美國及荷蘭之禁運在內。換句話說，對其他消費國供應

註42 科威特聲明全文，參見“Text of the resolution arising from the 1973 Arab decision to use oil as a political weapon, 17 October 1973,” in Stockholm International Peace Research Institute, *Oil and Security* (Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 1974), 118-119. 然而此一官方文件的文字似乎並不一致，雖然內容實質差異不大。參閱：The Committee on Foreign Affairs, 93rd Congress, first session, *The United States Oil Shortage and the Arab-Israeli Conflict* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1973), p. 48. 在 *Oil and Security* 中，沒有「及巴勒斯坦人的合法權利恢復」，而有「直至各國經濟尚能負擔其本國及阿拉伯的義務時為止」字句。在 *United States Oil Shortage and the Arab-Israeli Conflict* 中則提到巴勒斯坦人的合法權利，而未提到阿拉伯石油輸出國的經濟能力問題。綜合新聞報導及學者分析，後者比較可靠。

註43 George Lenczowski, “The Oil Producing Countries,” in *Daedalus* (The Oil Crisis: In Perspective) Vol. 104, No. 4 (Fall, 1975), p. 65.

量之減少將不達百分之二十五。(二)派遣沙國油長及阿爾及利亞資源及能源部長訪問主要消費國，闡明阿拉伯石油輸出國之立場。(註44)

爲了檢討石油減產及油禁的實施情形，阿拉伯油長集會頻頻。計十一月十八日集會於維也納，十二月八日至九日、二十四日至二十五日兩次集會於科威特。同時在十一月二十六日至二十八日在阿爾及爾舉行阿拉伯高層會議。在高層會議中決議與葡萄牙、南非及羅德西亞斷絕一切外交和經濟關係。油長會議則對石油武器之運用作了詳細的規範。截至一九七三年十二月底，石油輸入國被區分爲下列數類：

(一)最惠國：這些國家不僅可獲得九月份等量的石油供應，並可依其實際需要得到供應。歐洲的英、法、西班牙，阿拉伯石油輸入國、回教國家、非洲國家之與以色列斷絕外交關係者，均屬此類。

(二)友好國：指改採有利於阿拉伯的政策之國家。減產開始時之中立國，如改採有利於阿拉伯的立場，即可獲得相當於九月份之石油供應量。日本與比利時屬於此類。

(三)中立國：即受到減產影響之國家。自從十一月六日歐洲共同市場國家發表親阿拉伯聲明後，除荷蘭外，都受到較中立國地位爲佳的待遇，因爲他們不受十二月份減產之影響。當他們個別向來訪的沙國及阿爾及利亞油長提出進一步保證後，他們便被列爲友好國。

(四)敵對國：對這些國家實施完全禁運，包括美、荷、葡、南非及羅德西亞。(註45)

十二月初，在沙地阿拉伯的領導下，阿拉伯石油輸出國有放鬆其條件的跡象。其原因一方面是由於沙地油長賈瑪尼十二月五日訪美之行，一方面是美國積極利用「穿梭外交」(Shuttle Diplomacy)，往來於特拉維夫(Tel Aviv)、阿斯萬(Aswan)、大馬士革間，調停以、阿衝突的結果。其後，阿拉伯國家即逐步解除了油禁及減產：

(一)十二月八日的油長會議接受了沙地阿拉伯提案，將對美油禁的解除與以色列接受一項自阿拉伯領土撤退的時間表，連結起來。只要以色列簽署上述時間表，而由美國加以保證，則一旦此項時間表開始實施，對美油禁立刻解除。會議並且決定，一旦以色列同意了時間表，阿拉伯油長即將集會商討恢復九月份的石油生產量。(註46)

(二)十二月二十五日的油長會議決定將原定減少百分之二十五的油產量改爲只減少百分之十五，並且取消了一九七四年一月份預定的進一步的百分之五的減產。聲明中對改變態度的日本和比利時，予以特別待遇，使不受到石油減產的全盤影響。(註47)

(三)在美國的調停下，一九七四年元月十八日達成了以埃停火與隔軍協定。因此埃及

註44 原文見註42，Oil and Security，p. 119.

註45 同註43，六六。

註46 原文見註42，Oil and Security，pp. 120-121.

註47 原文見同前註，一一一～一二二。

總統沙達特力謀早日取消對美油禁。然而由於上述協定並未定出以色列撤軍的時間表，沙達特的努力會受到敘利亞、阿爾及利亞及沙地阿拉伯的抗拒，並為利比亞所譴責。三月十八日，阿拉伯石油輸出國家石油部長在維也納發表聲明，認為阿拉伯國家推行石油措施的目的——喚醒世人對阿拉伯人所追求目標的注意，創造適當的政治情勢，俾實現聯合國安理會第二四二號決議案，使以色列從阿拉伯佔領區撤退，並恢復巴勒斯坦人民的合法權利——已經相當的完成。並以歐洲共同市場一九七三年十一月六日的聯合聲明，比利時、義大利、西德及日本的新立場，以及美國人士主張在以阿衝突中採取公正不偏的立場，為例證。決議將義大利與西德列為友好國家，以滿足他們的石油需求，並且在六月一日以前暫時取消對美石油禁運。（註48）五月二十九日以敘隔軍協定簽訂，阿拉伯國家六月三日暫時決定除對荷蘭外，取消一切石油限制。七月十一日阿拉伯國家決定永久的取消石油限制，並且取消了對荷蘭的禁運。阿拉伯國家利用石油武器影響中東政治情況之努力，遂告一段落。

在說明了阿拉伯國家運用的經過後，以下再對其運用作進一步的分析。

(一) 石油工具運用的分析

就一九七三至一九七四年阿拉伯國家運用石油武器來說，至少有三點值得作較深入的了解。第一：阿拉伯國家運用石油工具的動機與導火線；第二：阿拉伯石油輸出國家團結的程度；第三：阿拉伯國家運用石油工具之特徵。以下分別予以討論。

甲、阿拉伯國家運用石油工具之動機與導火線

阿拉伯國家石油減產與禁運之目的是削弱以色列的國際支援，收復失土，恢復巴勒斯坦人的權利。但是一九七三年十月六日戰爭爆發時，阿拉伯產油國並未立即運用石油武器。只有當蘇俄對阿拉伯國家提供大量軍事援助，美國在以色列的堅決要求下，於十月十四日起對以色列展開大規模武器與軍火供應後，阿拉伯國家才決定石油減產。產量每日八百五十萬桶，佔阿拉伯產油國總產量達百分之四十的沙地阿拉伯，反對採取任何特別的懲罰性行動，只主張減少生產以喚醒世人對中東問題之注意。因此十月十七日的科威特聲明，「決定」實施每月百分之五的減產，却只「建議」對美國逐步實施油禁。阿拉伯產油國的目的是迫使或誘導美國拒絕給予以色列大規模的軍事援助。在科威特集會前，費塞國王曾急電美國總統尼克森，呼籲停止對以援助。當費塞於十九日獲悉尼克森總統已向國會請求撥款二十二億美元，援助以色列購買軍品時，乃決定對美國實施石

註48 原文見同前註，一二二～一二三。聲明中說，敘利亞反對取消油禁；利比亞反對取消油禁增加生產。阿爾及利亞指出油禁之解除僅是臨時性的。

油禁運。(註49)

我們可以想像的是：以沙地阿拉伯爲首的阿拉伯產油國，原有以石油作爲武器壓迫石油輸入國改變其中東政策之企圖。當十月戰爭爆發後，阿拉伯產油國先以減產爲對石油輸入國的警告，繼美國決定大規模援助以色列後，又進一步對美國等「敵對」國家，實施禁運的制裁。一方面表示阿拉伯石油輸出國與阿拉伯交戰國之團結，同時表現其改變石油進口國家——特別是美國——中東政策的決心。

乙、阿拉伯國家的態度與團結程度

儘管阿拉伯石油輸出國家中，政府體制與政治傾向有異。有保守的君主國家如沙地阿拉伯，有急進的共和國家，如利比亞。有極端反共親美的國家如沙地阿拉伯，亦有親俄的國家如伊拉克。但是在對抗以色列這個共同敵人時，阿拉伯國家團結的程度是極高的。

可是在考慮如何運用石油武器以達到削弱以色列的目的時，各國又不得不考慮自身的利益。按理說，人口稀少，石油收入多，外匯存底豐富，而經濟發展程度不足以使用極大資金的國家，利在限制產量，藏富於地，保持石油儲量，提高油價，增加所藏石油的價值，以免外匯存底過豐，因外幣貶值而受損，並避免引起政變的動機。至於人口衆多，能夠運用較多資金的國家，所注意的是提高石油收入，即提高油價，而非減產。根據格利費斯(William E. Griffith)教授的研究，沙地阿拉伯、科威特、阿布達比、瓜他，屬第一類。伊朗、伊拉克、阿爾及利亞、利比亞、印尼、奈幾內亞、委內瑞拉、秘魯、厄瓜多，屬第二類。(註50)

根據另一位學者秦納利(Hollis B. Chenery)的研究，石油輸出國家可分爲三類。第一類包括沙地阿拉伯、科威特、利比亞、阿布達比、瓜他。占石油輸出國家組織總儲量百分之六五，產量百分之四八，但只有一千二百萬人口，其能消化的財源有限。第二類包括委內瑞拉、伊朗、阿爾及利亞、伊拉克，占石油輸出國家組織總儲量百分之二八，產量百分之四一，有約七千萬人口，可以消納其石油收入。第三類包括奈幾利亞及印尼。占石油輸出國家組織總儲量百分之七，產量百分之十一，有約兩億人口，對消納石油收入，毫無困難。第一類國家由於無法消納大量油元，故利於減產，以藏富於地。其

註49 同註43，頁六一～六二。當一九七三年十一月初，季辛吉訪問中東時，隨行的紐約時報記者曾報導說：「(美阿間)危機之來臨，是當以色列與埃、敘作戰時，消息傳來，美國繼公開空運武器予以色列後，尼克森總統又向國會請求給予以色列二十二億美元軍事援助。」當時，費塞國王的反應是「極端的失望。」一位美國消息人士說，「美國的行爲使沙地阿拉伯人別無選擇。」該記者並報導，一位有影響力的沙地阿拉伯人告訴一位美國人稱：「我們知道美國不會放棄以色列，但我們曾經希望美國能夠發揮約束性的影響力。」見 Juan de Onis, "Kissinger Fails to Sway Saudis From Oil Embargo,"

The New York Times, November 10, 1973, p.12.

註50 同註24，一一七七。

他兩類國家則利於提高石油收入，追求快速經濟發展。（註51）

然而在解釋阿拉伯國家的態度時，恐難完全從經濟觀點出發。一九七二年利比亞人口只有兩百萬，而石油收入達十六億美元，應當列入格利費斯之第一類國家，而非第二類。實際上，利比亞對石油減產及選擇性的禁運都是贊成的，亦符合其利益。阿爾及利亞雖然利在提高油價，而非減產，却甘冒經濟上的損失而參加了沙地阿拉伯及埃及主張的石油制裁。沙地阿拉伯之所以主張使用石油武器，動機亦很複雜：

「對沙地阿拉伯來說，更有幾項特殊原因要利用石油武器。費瑟國王如能利用石油武器達成阿拉伯世界的目標，那麼，費瑟將成為阿拉伯世界的領袖。如此一策略成功，阿拉伯國家即可收回耶路撒冷，因為費瑟國王自認係耶路撒冷各處聖地的守護者，有責任收復聖地。此項政策的成功，可削弱俄國及極端派阿拉伯人的影響力。同時，石油武器的成功可以顯示出費瑟是一個阿拉伯民族主義者，不是美國人的工具，間接的也就不是以色列人的工具。這樣，費瑟及其繼承人就可免除政變的威脅。」（註52）

波斯灣一帶的保守小國，如阿布達比、巴林、和瓜他，傳統上追隨沙地阿拉伯的領導，因此採類似立場。科威特雖然亦是保守的君主國，但已立憲、有國會、有較多的言論自由，易受國內外壓力之影響，比較採取獨立路線。然而科威特一直支持阿拉伯石油輸出國家的政策。

伊拉克由於經濟上和政治上的原因，構成阿拉伯石油輸出國家的一個特例。伊拉克政府在內政及外交上均採激進政策，在阿拉伯世界中頗為孤立。當十月戰爭爆發時，伊拉克即於十月七日將巴斯拉石油公司（Basra Petroleum Co.）中的美國及荷蘭股份，收歸國有。在其後的科威特會議中，伊拉克主張選擇性的禁運，而反對減產。其理由與激進政策敵友難分，友好國家與敵對國家同蒙其害。伊拉克代表提議沒收一切敵對國家在中東的石油公司、銀行及其他資產。（註53）上述主張無疑是由於伊拉克在經濟上需要石油收入，同時採行國家資本主義的結果。由於伊拉克的孤立，其後即未參加石油危機期間阿拉伯油長的會議。然而伊拉克雖未減產，却參加了禁運。

當阿拉伯石油輸出國家在一九七四年三月十八日決定暫時取消對美國的石油禁運時，敘利亞和利比亞均不表贊同。阿爾及利亞的同意亦甚勉強。

從十月十七日科威特決議後，石油武器的運用過程中，亦可看出石油輸出國家政策並未全盤協調。十七日的決議是每月減產百分之五。十八日，沙地阿拉伯宣布對美減少

註51 Hollis B. Chenery, "Restructuring the World Economy," *Foreign Affairs* (January 1975), pp. 250-251.

註52 同註24，一一七七。

註53 同註43，六二～六三。

石油輸出百分之十，其效期至十一月三十日為止。同時聲明：「如果（該國的）努力不能產生迅速的、具體的效果，沙地阿拉伯將完全斷絕對美石油供應。」（註54）阿布達比、利比亞和瓜他，分別在十八、十九兩日停止供應美國石油，瓜他宣布減產百分之十，利比亞未作此種宣布。（註55）十月二十日，沙地阿拉伯內閣聲明：「鑒於美國對以色列日增的支持，沙國決定停止石油輸美。」（註56）當天，科威特、巴林、杜拜做了相同的決定。

十月三十日，沙國宣布再減產百分之五，使總產量減少百分之十五。根據合衆國際社報導，沙國石油實際已減產百分之二十六點五。（註57）與沙國最初宣布之日程表，又有不同。

不僅阿拉伯石油輸出國聲明的立場不一致，其減產政策之執行未完全協調，同時也未將所有石油輸出之漏洞堵塞。部分利比亞石油繼續運達禁運的國家，沙國石油在宣布禁運後四個月仍有部分到達美國。通常不出售石油予美國的國家，如哥倫比亞、義大利、智利、玻利維亞及秘魯，居然也有石油輸美。可見阿拉伯國家石油可能仍然經過這些國家到達美國。（註58）

因此，我們可以說，阿拉伯石油輸出國的團結程度雖高，他們能否長期維持一致的政策，不無疑問。

丙、石油工具運用的特徵

一九七三年十月十七日的科威特決議是每月減產石油百分之五，直至以色列退出一九六七年第三次中東戰爭所占土地，並同意尊重巴勒斯坦難民權利時為止。該項決議是指望其他石油進口國家受石油減產影響，而加壓力於美國，使美國改變中東政策。

由此可見，阿拉伯國家之利用石油工具為武器，有幾點值得注意：

一它是漸進的：每月減產百分之五，逐漸增強其壓力，使石油輸入國逐漸感受石油不足的痛苦。

二它雖以美國為目標，然而阿拉伯國家知道美國依賴中東石油的程度不深，故爾使歐洲與日本也受到石油短缺的痛苦。希望利用此種痛苦增強歐洲國家對美國的壓力，改

註54 "Saudi Arabia Cuts Oil Output—Threats to Halt Export to U. S." The New York Times, October 19, 1973, p. 16.

註55 Facts-On-File, 1973, p. 861; William D. Smith, "Cutoff in Oil for U. S. Ordered by Libya," The New York Times, October 20, 1973, p. 37.

註56 "Oil Flow To U. S. Halted by Saudis," The New York Times, October 21, 1973, p. 28; Facts-On-File, 1973, p. 880.

註57 Facts-On-File, 1973, p. 900.

註58 Don Peretz, "Energy: Israelis, Arabs, and Iranians," in Joseph S. Zyllicwicz and Bard E. O'Neill (eds.), The Energy Crisis and U. S. Foreign Policy (New York: Praeger, 1975), p. 97.

美國對以色列的政策。阿拉伯國家認為以色列如失美國支持，則阿拉伯國家在軍事外交上都將居有利地位。「阿拉伯人在政治上的計算是：戰爭的爆發、蘇俄之支持埃、敘、及石油減產所帶來的工業化國家的危機，對西方國家會造成很大的刺激，因而向以色列施加壓力，使其退出所佔領的阿拉伯領土。」（註59）

阿拉伯石油輸出組織國家聲明其實施石油減產的目的有二，一是使以色列自一九六七年中東戰爭佔領的土地上撤退，一是要以色列尊重巴勒斯坦難民的權利。前者的意義明白，後者則意義含混。巴勒斯坦難民的權利究竟是什麼？是成立巴勒斯坦國？是回國故地定居？還是因而否定以色列國家的存在？無法從科威特聲明中獲知。

阿拉伯國家使用石油武器最大的特點是其彈性。有詳加闡明的必要。

阿拉伯國家使用石油武器之最終目的；是使以色列退出一九六七年所佔之阿拉伯土地，承認巴勒斯坦人權利。中間目標則是削弱美國對以色列的支持，因為沒有美國的支持，以色列的政治、軍事地位，將大削弱。但使用此武器時，阿拉伯國家，特別是保守的阿拉伯國家，不能不顧及美國的地位。二次大戰後，特別是一九五六年蘇彝士運河戰役後，英法勢力退出中東，美國勢力進入，聯合比較溫和保守的勢力，對抗蘇俄的擴張。所以在此一地區，美國是阿拉伯保守勢力的朋友，保守國家自然不願輕易開罪美國，使激進力量得勢。同時，美國是兩大超強國之一，即使美國改變其中東政策，亦絕不願被視為因受石油武器壓迫的結果。所以阿拉伯國家在採用此種武器時，不能不小心從事。

因此，阿拉伯保守主義者的領袖費瑟國王一九七三年八月三十日警告美國時，只說，如果美國不改變中東政策，那麼沙國與美國的友好關係會受到影響。因為沙國將難以維持在阿拉伯世界中的地位。其在新聞週刊中的訪問，只說，如果美國繼續給予以色列無限度的支援，則沙國不可能增加石油的生產量。據可靠的報導，沙國同時曾有最後通牒致美國，要求美國促使以色列履行一九六七年聯合國二四二號決議案，否則沙國將減少石油的供應。沙國石油產量將停留在每天八百萬桶。如果美國沒有反應，則將減為每天七百萬桶。（註60）

但無論是警告、抑最後通牒，都極富彈性，措詞溫和。沙國並未要求美國停止供應以色列武器，亦未提到有關恢復巴勒斯坦人民權利或有關耶路撒冷地位之其他聯合國決議（雖然耶路撒冷對費瑟國王有特殊的意義），當然更沒有要求美國放棄支持以色列，同時亦未肯定說明何時實施石油減產。所以觀察家認為在一九七三年八月底九月初，沙地阿拉伯即安置了一顆定時炸彈，但此炸彈何時爆發，則不確定。（註61）如此，一方

註59 Juan de Onis, "Kissinger Fails to Sway Saudis From Oil Embargo," *The New York Times*, November 10, 1973, p. 12.

註60 "Saudi Arabia: Ultimatum," *The Economist*, September 22, 1973, p. 64.

註61 同前註。

面可使美國有較充裕的時間來考慮政策的轉變，同時使美國政策之改變表面上看不出是由於阿拉伯國家企圖減產或禁運石油之結果。另一方面阿拉伯國家維持其行動的彈性，不致因美國未採戲劇性的，有利於阿拉伯國家的行動而被迫採取行動，或是不採取行動而喪失威望。

阿拉伯國家採用石油武器彈性策略的另外一面，可從他們區分石油輸入國的方式及要求不同種類國家所採取的行動中看出來。前面說過，阿拉伯石油輸出國將石油輸入國區分為最惠國、友好國、中立國、及敵對國。最惠國與友好國均不受減產之影響。所謂友好國家乃指「積極有效」支持阿拉伯世界的國家，或「採重要措施強制以色列退出佔領地」之國家。然而如何算是積極有效的支持，甚麼是強制以色列退出佔領地的重要措施，阿拉伯產油國並未具體說明。

中立國家受到石油減產的影響，但可因立場改變而成友好國家。單採中立立場，雖不致被列為敵對國家，亦不夠格列為友好國家。但如此類國家採取有利於阿拉伯國家的立場和政策，即可獲得全額的石油供應。

敵對國家是積極援助阿拉伯的敵國——以色列——的國家。此種國家最初只有美、荷兩國，後又加上南非、羅德西亞、與葡萄牙。美、荷所受制裁最為強烈，不僅石油供應逐月減少，而且是石油供應之完全停止。對美荷之禁運不僅指直接輸出，且包括間接輸出在內。因此阿拉伯石油輸出國家亦禁止其石油經第三國而運至美國。此等第三國包括千里達、巴哈馬（The Bahamas）、荷屬安的里斯（Antilles）、加拿大、波多黎各、關島、新加坡、與巴林。結果不僅美國民用石油輸入減少，美國海外海空軍所用石油也為之斷絕。（註62）阿拉伯國家的目的在造成美荷軍事與經濟上之困難，改變彼等的親以政策，或至少改採中立立場。

紐約時報記者報導阿拉伯石油輸出國組織十月十七日的決定時說：

「對於石油消費國的逼迫將有彈性的實施。凡對阿拉伯目標提供具體（Concrete）協助的國家，不會受減產的影響。凡被視為非友好的國家——特別是美國——將忍受逐步減產的後果。

「阿拉伯國家有意使石油武器運用的方式含混而富彈性。其目的不僅在懲罰支持阿拉伯人不力的國家，並且鼓勵這些國家改變政策。凡對以色列採取強硬路線的國家，可能被列入特惠國家。

「同時，對於石油產量的通盤減少，尤其是每月愈加減少，會使歐洲國家愈來愈不可能將其購買的石油轉到美國。」（註63）

註62 同註43，六五。

註63 Richard Eder, "4 More Arab Governments Bar Oil Supplies for U.S. The New York Times, October 22, 1973, p.20.

阿拉伯國家認為石油輸入國要成為友好國的條件，並不苛刻。他們所要求的，都是各國所能辦到的。對於亞非國家，他們並不要求軍火援助，因為亞非國家沒有多餘軍火可以提供。但是他們要求亞非國家斷絕與以色列的外交關係，並認這是可以辦得到的。只是斷絕外交關係，便不受石油減產的影響。由於歐洲國家跟以色列的關係比較密切，阿拉伯國家並不要求歐洲國家跟以色列斷絕外交關係，至少未公開作此要求。他們所要求的是不對以色列供應武器，而對阿拉伯國家供應武器。

阿拉伯國家對歐洲國家的態度，亦與歐洲國家過去對中東國家的立場有關。對於過去採取不利於阿拉伯國家立場的歐洲國家，阿拉伯國家要求較多。例如一九七三年十一月歐洲共同市場國家通過決議案，將聯合國安理會第二四二號決議案作阿拉伯人所贊成的解釋，但英法可據以成為友好國家，却不能使荷蘭脫離敵對國家，亦不能使德國從中立國家變成友好國家。對荷蘭及德國兩例作進一步探討，更可說明石油工具之彈性運用。

阿拉伯國家為何對荷蘭實施完全油禁，始終不甚明白。有的說是由於荷蘭一貫採取親以政策，但却提不出很多具體的證據。勉強可以舉出的，有(一)在一九七二年九月荷蘭會阻止歐洲共同市場通過親阿拉伯的提案；(二)在奧地利拒絕俄國猶太人過境後，據報導荷蘭願提供過境的便利；(三)允許在荷蘭境內召募志願人員赴以色列；(四)允許以荷蘭國家航空公司的飛機作為包機飛赴以色列，支援其作戰；(五)荷蘭一位部長級官員曾冒犯前來抗議的阿拉伯使節。(註64)

荷蘭要採取何種行動才能脫離黑名單呢？阿拉伯人沒有明說。但據荷蘭經濟部長魯柏斯(Lubbers)會見沙國油長賈瑪尼及阿爾及利亞油長亞德薩(Abdesslam)後，表示，兩位油長要求他發表支持阿拉伯的單方聲明，為他所拒。發表片面聲明當然有辱荷蘭，但如未附其他條件，那何嘗不可解釋為顧全阿拉伯顏面的下台辦法？過去，阿拉伯國家暗示行動、不是言語，才能將黑名單上的國家變為友好國家，而今只要求發表聲明，豈非又是一種彈性表現。(註65)

至於德國，阿拉伯國家指責其太易受以色列「感情上的勒索」(Emotional Blackmail)，例如對以賠償、西德總理布蘭德(Willy Brandt)親赴以色列訪問等。甚至於德國拒絕美國自德境基地運送軍火赴以色列，亦被指為偽善。因為當德國拒絕時，十月戰爭已經結束。賈瑪尼在接受德國Der Spiegel訪問時說：德國如想儕身友好國家之列，必須辦到兩件事：供應軍火及提供工業援助。他表示，如德國肯對沙地阿拉伯提供技術及其他援助，德國即可獲得所需的石油。(註66)

註64 "How do You get promoted by the Arabs?" The Economist, December 8, 1973, p. 29.

註65 同前註。

註66 同前註，三〇。

賈瑪尼的說明顯然與阿拉伯石油輸出國家組織的共同聲明不一致，後者堅持除非以色列退入一九六七年戰爭爆發前的疆界，並完全解決巴勒斯坦問題，否則石油產量不會恢復到一九七三年九月的水平。如果個別國家可因對某阿拉伯產油國提供援助（假設此種援助有利於阿拉伯對抗以色列的努力）而從一個名單轉到另一個名單，那麼阿拉伯石油武器的運用不能不說深具彈性。

阿拉伯石油輸出國家組織的彈性策略，可以配合阿拉伯國家的政略與局勢的發展。阿拉伯國家既然不能單以武力達成收復失地，恢復巴勒斯坦人權利的目的，石油武器也只能使可能對以色列施壓力的國家改變其態度與政策，再經由國際輿論的轉變，使以色列自占領區撤退。但是任何國家都必須維持其尊嚴，考慮其改變態度和政策的代價。各國處境不同，不可能取一致立場。因此，阿拉伯國家便也不能以石油減產為手段提出一致的硬性要求。彈性策略比較會為他國所接受，增加阿拉伯國家政策成功的可能性。

在討論過石油輸出國石油工具運用之經過後，讓我們再來研究主要石油輸入國之反應。

叁、重要石油輸入國對石油工具運用之反應

石油進口國家對石油輸出國家減產石油，甚至禁運石油的反應，可從幾個角度來分析。第一、各該國依賴石油進口的程度：我們可以假設對石油進口依賴的程度愈高，愈恐懼石油的減產或禁運，因而愈有可能接受阿拉伯國家的條件。反之，對進口石油依賴的程度愈低，採取應變措施成功的可能性愈大，因而愈不會輕易改變既定的政策，而屈從於阿拉伯國家的條件。第二、各該國依賴阿拉伯石油輸出的程度：對阿拉伯出口石油依賴的程度愈高，愈可能立刻採取符合阿拉伯要求的政策。反之，對阿拉伯出口石油依賴的程度愈低，則愈不會因阿拉伯國家實施石油制裁而輕易改變其政策。第三、各國在中東地區的利益：如果一國在中東地區除石油外，並無其他重大利益，則該國極可能為了獲取石油的供應而採取阿拉伯國家所堅持的行動。反之，一國如果除石油外，在中東地區尚有其他重大利益，特別是與以色列有特殊的安全與其他關係，則該國自然較難接受阿拉伯國家的條件。第四、從消費國與生產國的關係來說：我們可以假設：石油輸出國團結的程度愈高，消費國又各自為政，則消費國愈難抵抗輸出國的壓力。如果輸出國利害不一，政策分歧，則消費國即有可能利用矛盾獲得石油供應，不致於非向某些輸出國屈服不可。另一方面，如果消費國團結的程度高，彼此可以分享石油的供應，計畫用油，亦可以承受較長較重的減產打擊，而不必立刻接受輸出國的條件。第五、石油輸入國對減產或禁運效果之判斷：受減產或禁運影響的國家，如認石油輸出國不能長期維持減產或禁運政策，則無理由立刻接受輸出國的條件。反之，如果輸入國判斷輸出國會長

期堅持其政策，則輸入國可能早日接受輸出國的條件。

本節只就重要國家或地區的反應，作一個歸納。

前文中已指出：全世界石油的儲量、產量、與消費量，並不成平均的分配。此種不平均的分配，即影響到石油輸入國的地位。根據一九七三年十月戰爭時世界重要地區石油儲量、產量與消費量統計，西歐與遠東石油消費量與產量的差距最大，對境外石油之依賴性最高。北美洲進口石油數量亦大，但只佔總需要量百分之三十左右。其他地區的產量均超過消費量。如下表：

一七七三年世界石油儲藏、生產與消費情況表

地 區	儲 量	產 量	消 費 量
	(單位：十億桶)	(單位：每日百萬桶)	(單位：每日百萬桶)
北 美	52.8	13.0	17.6
拉 丁 美 洲 (包括加勒比海)	32.7	4.9	3.3
西 歐	12.6	0.4	14.2
非 洲	106.4	5.8	0.9
中 東	355.3	17.9	1.1
共 黨 國 家	98.0	8.9	7.9
遠東(包括澳洲)	14.9	1.8	7.4
全 世 界	672.7	52.7	52.4

(註 67)

這種對中東與北非石油的依賴程度，是決定各國對阿拉伯國家實施減產或油禁的反應的重要因素。各主要石油消費國對中東石油依賴程度差異甚大。共黨集團是自給自足的。西歐一九七三年基本能源供應中石油佔百分之六四，而西歐從中東北非進口石油消費量的百分之八十。日本在一九七二會計年度基本能源供應中，石油佔百分之七四點九，其中百分之九九點七依賴進口，進口石油中百分之八十來自中東——百分之四十三來自中東阿拉伯國家，百分之三十七來自伊朗。當年日本能源供應中，煤佔百分之十六點六，唯其中三分之二靠進口。因此，日本能源對外依賴程度達百分之八十六，自產只達百分之十四。(註 68)

美國的情形則不同。一九七二年石油佔能量消費量百分之四十六，其中百分之三十二的石油靠進口，從阿拉伯國家進口者佔百分之十二。因此全部能量消費之百分之二是靠阿拉伯石油，可見美國依賴阿拉伯石油之程度甚低。(註 69)

註67 "Remember the Man on the Moon," *The Economist*, November 10, 1973, p. 46.

註68 同註九，七一四。

註69 同註九，七一五；Stephen D. Krasner, "The Great Oil Skeikdom," *Foreign Policy*, No. 13 (Winter 1973-74), pp. 136-137.

些歐洲國家。部分非洲國家的反應亦有不尋常的意義，所以一併提及。對於美、歐政策的歧異，尤為檢討的重點。

雖然一九五六、一九六七兩次中東戰爭時，阿拉伯國家都曾破壞或切斷對美石油供應，雖然一九六七年後阿拉伯國家使用石油武器對付美國的警告，時有所聞，由於早期對於石油缺乏的預言，均未實現，不少人認為石油缺乏只是一場虛驚。一九七〇年美國總統的石油進口特別小組仍然判斷，美國在一九八〇年代還不會從東半球進口百分之十以上的石油。雖然一九七二年阿拉伯領袖曾十五次以上威脅以石油作武器，美國人認為他們與阿拉伯人是互相依賴的。「阿拉伯人不能喝石油。」「杯葛從未生效。」所以美國並未認真考慮石油武器的影響。（註72）

一九七三年以後，雖然阿拉伯人運用各種方式警告美國，關於石油減產或斷絕石油供應的可能性，美國全國仍無一致的認識。例如主管近東及南亞事務的助理國務卿席斯科（Joseph J. Sisco）一九七三年六月六日在眾議院外交委員會近東及南亞小組委員會作證時，表示美國在該地區目標之一，是「以合理的價格及足夠的數量，繼續獲得波斯灣石油的供應，以應付我們及歐亞盟邦與友人的需要。」他並表示，由於生產者與消費者的共同利益不因以、阿爭端而消失，所以阿拉伯國家使用石油武器的可能性甚小。（註73）

阿拉伯國家正式宣布石油減產並對美、荷等國實施油禁後，西方主要石油輸入國受影響自然最大，但其程度並不相等。英、法被阿拉伯國家承認係友好國家，直至一九七三年十一月下旬，法國百分之九十五的石油需要都獲得滿足。英國則有一百餘日正常用油的存量，所以比較鎮靜。儘管如此，英法亦跟其他西方國家一樣，實施節約用油，並且確定國內用油者的優先順序。德、法、義大利諸國，並且積極地以雙邊協定方式尋求新的能源供應。（註74）

日本的處境比歐洲國家困難。一方面是由於日本對進口石油的倚賴性重，一方面是由於日本沒有可以對抗阿拉伯國家的有效武器。就後者說，阿拉伯國家在日本並無投資，因此日本不能像歐洲經濟共同體國家那樣，以凍結阿拉伯國家資產為威脅。日本與阿拉伯國家間亦無優惠的貿易協定，所以不像歐洲共同體國家那樣，可用取消農產品關稅

註72 同註21，四六二～四六三，四六七。

註73 New Perspectives on The Persian Gulf: Hearings Before the Subcommittee on the Near East and South Asia of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 93rd Congress, First Session (U.S. Government Printing Office, 1973), pp. 2, 30-31.

註74 關於英、法、德、義諸國的反應，參閱 The Economist, October 27, 1973, p. 95 p. 103; 同上, November 24, 1973, p. 107; Facts-on-File, 1973, pp. 915-916; Facts-on-File, 1974, p. 2.)

優惠相對抗。(註75)就對進口石油的倚賴程度說，進口石油佔日本總能量消耗的四分之三，並且日本電力的百分之九十亦靠石油，日本被列為非友好國家，不僅自阿拉伯國家進口的石油逐月減少，即使自非阿拉伯國家進口的石油，亦可能被美、英、荷控制的七大公司轉運他國。(註76)

日本政府人士深懼石油短缺的影響。阿拉伯石油武器運用一個月後，日本政府人士即悲觀的認為日本的經濟成長率將由原來的百分之九點五降為零。個別企業判斷其產量將減少百分之六至百分之五十五。(註77)

日本政府應付石油危機的態度沉着而冷靜。或許由於日本有超過兩個月正常消耗量的石油儲存，政府只溫和的約束企業界及一般大眾的石油消費。兩個多月後才制定法律授與政府強制控制能量消費的緊急權力。日本政府主要努力方向是希望能從非友好國家改為友好國家。阿拉伯國家曾明告日本，日本如欲成為友好國家，須供應阿拉伯國家武器，或與以色列斷絕外交關係。對於前者，日本認為違反憲法；對於後者，日本又恐影響對美關係。(註78)因此日本只有採取中間路線。

當一九七三年十一月六日歐洲共同市場九國外長聯合聲明支持阿拉伯國家立場，而阿拉伯石油輸出國家組織於十一月十八日取消對共同市場國家石油輸出的限制後，日本商界人士乃敦促通產大臣中曾根康弘採取支持阿拉伯石油輸出國家組織之立場。(註79)十一月二十二日——阿拉伯高階層會議後四日——日本首相田中角榮正式聲明：呼籲以色列從一九六七年所佔領土撤退，強調日本支持「巴勒斯坦人民的自決權利」，同時要求尊重中東地區各國安全與領土完整。為了進一步安撫阿拉伯國家，田中聲明又說：「日本政府將繼續嚴重關切中東局勢，隨着未來的發展，可能重新考慮對以色列政策。」(註80)

註75 "We appease too," The Economist, November 24, 1973, p. 40.

註76 "Japan Flinches," The Economist, November 10, 1973, p. 46.

"Should Japan Panic," The Economist, November 24, 1973, p. 83.

註77 "Should Japan Panic," The Economist, November 24, 1973, p. 83.

註78 同註75。日本之所以受到阿拉伯國家的杯葛，論者謂至少有一部分是自取其禍。一則日本對中東石油倚賴性愈來愈高，日本未採任何改正此種狀況的步驟。一九七三年七月日本駐阿拉伯國家使節開會時，尚認為對於巴勒斯坦問題，日本的立場無須改變，亦不必憂慮未來的石油供應。日本重要官員很少涉足中東。一九七三年四月日本通產大臣中曾根康弘之訪問中東，可說是作補救性的努力。但外務省與通產省很少協調。中曾根發表的許多有利於阿拉伯國家的言論，又被日本政府發言人指為不代表政府而只是中曾根的「私人」意見。另一方面，日本對中東的援助亦是微乎其微。一九七二年日本援外總額為八億七千九百萬美元，援助阿拉伯國家的僅有二百八十萬美元。(資料來源同註75。)

以阿第四次戰爭爆發，阿拉伯國家實施減產及油禁後，日本立刻採取亡羊補牢的行動。一面在有關巴勒斯坦問題及安理會決議案方面，採取偏向阿拉伯國家的立場；一面對埃及和敘利亞提供貸款，又捐款資助巴勒斯坦難民。但是多年來在政治與經濟上的疏忽很難迅速地予以補救。

註79 Yoshi Tsurumi, "Japan," in Daedalus (The Oil Crisis In Perspective), Vol. 104, No. 4 (Fall, 1975), p. 124.

註80 Joseph A. Yager and Eleanor B. Steinberg, Energy and U. S. Foreign Policy (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1974), p. 100.

日本的上述聲明以及其後的日本外交活動，終於獲得有利的結果。十一月二十八日日本即不再受進一步減產百分之五的影響。十二月二十五日，阿拉伯國家宣布日本為友好國家。

爲了應付阿拉伯國家的油禁，美國在國內採取多方面的措施。在短程方面是節約用油。尼克森總統在一九七三年十一月二十五日提出了八項節約用油的辦法，希望減少用油百分之十，以抵消油禁的壓力。（註81）在長程方面，希望透過能源的研究和發展以謀自給自足。另一方面拒絕阿拉伯人的勒索，考慮採取對抗性的措施，其態度遠比西歐與日本強硬。例如十一月二十一日，國務卿季辛吉表示，美國將抵抗阿拉伯人「以經濟壓力向我們提出一連串特殊要求的企圖。」如果「此種壓力不合理的、無限期的繼續」，美國將考慮對抗性的措施。（註82）

季辛吉當時未說明考慮那些對抗性措施。一般來說，美國可以有如下的對抗手段：

(一)拒絕給予阿拉伯國家經濟與技術援助及合作：阿拉伯國家正從事港灣、道路的建設，需要交通、通訊及公用事業的設備，也需要醫院及學校的各項設備，美國則可以提供此項設備與勞務。不過儘管美國可以拒絕提供此種援助與合作，却無法有效阻止阿拉伯國家從別國取得此種援助與合作。

(二)拒售糧食：一群哈佛大學經濟學教授曾在十一月下旬主張不將食物及其他製成品售予阿拉伯人，以報復油禁。然而美國商務部主管國際商務的副助理部長吉塞(Mavinus Van Gessel)十一月二十八日在國會作證時，表示反對。基本上，美國反對任何食物輸出的限制。其次，美國供應阿拉伯人的米、麥，不足阿拉伯人需要量的五分之一。即使切斷供應，影響不大。而且阿拉伯人可以用市價購得糧食。所以禁運糧食，難以收效。（註83）

雖然，美國並未完全放棄使用此一手段的可能性。副總統福特(Jerald R. Ford)一九七四年一月八日表示：因實施油禁而造成的經濟混亂，可能導致美國輸往中東及北非食物的減少。福特並不主張美國故意停運食物到上述地區，但言外之意是世界經濟彼

註81 與西歐、日本相比，美國對國外石油的依賴程度雖然低，但供油減少，情況亦頗嚴重。例如一九七三年十一月間鋼鐵業表示，如將其石油供應限定於一九七二年的數量，該業即須減產百分之十，而解雇六萬員工。石油化學工業者表示，因石油缺乏而減產塑膠與化學品時，將間接有一百六十萬人失業。參閱 The Economist, December 1, 1973, p. 55.

註82 "Word of Warning to the Arabs," The Economist, December 1, 1973, p. 56.

註83 同註73，一三六～一六四。

此相關，必須互相合作，才能使貨物暢通。(註84)

(三)武力對抗：國防部長斯勒辛格(James R. Schlesinger)一九七四年元月七日在電視訪問中說：如阿拉伯人繼續對美施禁運，美國公眾可能被迫要求以武力對付。(註85)其後美國一再表示可能用武。尤以油禁解除後，一九七五年一月二日公布之一項季辛吉訪問記錄，更受注意。(註86)

實際上，當時美國中東政策的目標是驅逐或至少削弱俄國的勢力，代以美國的勢力。要想增進美國的影響力，顯然不能以武力對抗石油輸出國。一則由於必然遭受反抗，可能演變成越南式的遊擊戰，而石油設施的保護特別因難。再則，當地國家必然請求俄國援助而使俄國影響力更強大。同時，美國的干涉很可能帶來俄國的反干涉。在油禁高潮時，阿拉伯產油國紛紛表示，準備炸毀油田來對抗美國軍事干預。那麼，短期內至少石油生產無法恢復。因為這種原因，美國似未認真的考慮武力的使用。(註87)

(四)外交解決：經濟抵制和武力對抗既難收效，甚至有反效果，只有採取外交途徑。在不放棄以色列的前提下，美國力求增進與阿拉伯各國的關係。使阿拉伯各國認為美國係採公正不偏的政策，因而取消油禁與減產。爲了表示對中東問題的重視，季辛吉國務卿屢次在中東進行穿梭外交，以達成以埃、以、敘間的停火與隔軍協定。其次，美國不惜以大量經濟援助來誘引阿拉伯國家改變態度。除了經濟援助外，承諾出售核子反應器予埃及，並成立工作小組探討投資、農業、科技、衛生及文化交換工作。結果不僅恢復了美國與埃及和敘利亞間的外交關係，並且加強了美國與沙地阿拉伯的友好關係。

但是美國應付石油危機之基本戰略是強調消費國之合作，反對與產油國個別交易，以致削弱消費國的交涉地位。美國之所以如此主張，固然是由於集體合作達成多邊協議，較能應付此種危機，也是由於在中東問題未解決前，美國難與阿拉伯國家作雙邊協議。

白宮一九七四年四月九日宣布：尼克森總統邀請英國、加拿大、法國、義大利、日本、荷蘭、挪威、西德八個石油消費國外交部長二月十一日集會華盛頓。尼克森並致函石油輸出國家組織十三個會員國在稍後與消費國商談。尼克森在致八國函中強調多邊協

註84 Facts-On-File, 1974, p. 1.

註85 同前註。

註86 在此訪問中，季辛吉在被問及因石油禁運而用武之可能性時，答稱：「只有在極端緊急的情況下」，才考慮用武。「不是說，在任何情形下均不用武。但因油價上漲用武是一回事；當工業國家被窒息時用武是另一回事。」(Facts-On-File, January 11, 1975, p. 1.)

註87 參閱：Morton H. Halperin 對 Edward Friedland, Paul Seabury and Aaron Wildavsky, The Great Detente Disaster: Oil and the Decline of American Foreign Policy 的書評，載：The New Republic, June 21 1975, pp. 22-24; Facts-On-File, January 11, 1975, p. 2.

定的重要性。他說：「能源的情況可能產生一些政治經濟勢力，這種勢力會對世界繁榮與安定構成嚴重的、不可補救的損害。」解決之道，可能是「漸增的分裂」(Progressive division)和「增長的政治衝突」(increasing political conflict)；但也有可能是「為人類全體利益的開明的團結與合作。(enlightened unity and cooperation for the benefit of mankind)」函中表示，會議的目的在分析能源狀況，並成立專案小組來設計消費國的行動方案，應付能源需要的增加，加速新能源的開發。並說，消費國固然要尊重產油國的正當利益，但亦必須能以公平合理的價格，取得石油。季辛吉和美國能源局局長塞蒙(William E. Simon)亦在記者招待會中表示贊成多邊協定，反對雙邊交易，認為毫無限制的雙邊競爭對所有國家都將有害。(註88)

雖然多數國家都應美國請求參加了集體會商，一九七三年能源危機充分顯示美國與其盟邦間觀點的差異和利害之不一致。此種觀點與利害之不同，削弱了消費國之談判地位，而為產油國所樂見。產油國希望利用西方國家之不和，增大對美國及以色列的壓力。以下即從幾個角度來分析美歐間的歧異。

(一)早在一九七二年西歐聯盟(Western European Union)一致認可的一項備忘錄中說：

「歐洲進口石油大半經美國船運入，因此中東石油對美國而言，主要是個商業問題。

「中東石油對西歐至關緊要。消費者的利益並不跟國際公司一致。阿拉伯國家對石油公司資金日增的『參預』，甚至國有化，對歐洲未必是特別的災禍。

「歐洲石油政策應考慮到上述因素，而完全不應與國際石油公司有牽連(國際石油公司主要受美國資金與技術操縱——筆者註)。這句話的意思是歐洲可以直接跟產油國家締結協定，幫助他們發展國營石油業，從而購買他們生產的石油……歐洲不必為了保衛石油公司而受牽連，歐洲的利益是與阿拉伯國家密切合作。」(註89)

由此可見，美歐對石油問題是早有歧見的。

(二)美國能源困難較少，如獨善其身，應無懼於阿拉伯國家的油禁。但是美國要顧到盟邦，特別是像不肯向阿拉伯國家屈服的荷蘭，因有美國駐軍而怕受累的日本，皆是。美國國務院在十一月間曾承命研究如何將能源分配予荷、日。(註90)但是歐洲經濟共同體國家似乎無意將石油分享荷蘭，尤以英法兩國為然。

西方國家受阿拉伯國家的待遇不同。英法受影響最小，幾乎維持原有進口量。美荷

註88 Facts-On-File, 1974, p. 1.

註89 引自Walter J. Levy, "An Atlantic-Japanese Energy Policy," Foreign Policy, No. 11 (Summer 1973), pp. 173-174. 強調之處是筆者加的。

註90 同註82。

受影響最大，斷絕一切阿拉伯石油。其他國家介乎其中，只受一般減產的影響。然而阿拉伯國家對於石油進口國家的分類並非一成不變的。友好的國家可能成爲非不友好國家，非不友好國家可以變成敵對國家，反之亦然。在此情形下，未受或少受減產影響的國家，難免存着「明哲保身」的念頭，深恐將石油分享他國後，遭到阿拉伯產油國更嚴厲的抵制而損害本國利益，所以英法兩國遂成爲堅決反對歐洲經濟共同體採取共同能源政策、分享石油的國家。比利時、盧森堡、義大利亦不惜違背建立歐洲經濟共同體的羅馬條約，幾乎不容許石油自由輸出共同市場其他國家。凡此措施，自然引起荷蘭的不滿。（註91）

（三）如果歐洲經濟共同體國家間有裂痕，此種裂痕尚不嚴重。雖然若干國家的行動不合羅馬條約的文字和精神，但尚非公開的分裂。美國與歐洲國家的分裂則特別清楚，尤其可從美軍運補以色列一事看出。

美國認爲爲了使以色列立於不敗之地，爲了使阿拉伯人與俄國人接受合理的停火辦法，以作爲用談判解決中東危機的起點，需要空運補給以色列。（註92）雖然明知此舉可能帶來阿拉伯人的報復，美國亦毅然行之。

歐洲國家的看法與做法跟美國幾乎是背道而馳。當以色列空軍損失慘重、軍火消耗龐大，亟需美國運補時，美國的歐洲盟邦紛紛拒絕與美合作，不願提供其領土或領空作爲美國運送軍用物資予以色列之用。希臘、土耳其、西班牙、義大利公開禁止美機飛越領空。其他國家如英國在私下表示相同意見。只有葡萄牙允許美國利用亞速（Azores）群島的基地。

土耳其的態度尤令美國不滿。從一九四六年至一九七二年，美國軍援土國美金三十六億元，剩餘軍品之出售，尚不在內。一九七三年度，尼克森政府請求國會撥款兩億五千萬美元援助土耳其。一九七二年七月在答覆麥高文（George McGovern）參議員對援助希臘的反對時，尼克森表示：「如果不援助希臘和土耳其，你就沒有救助以色列的有效政策。」（註93）可見美國援助希、土，除了維護北約組織南部的安全外，亦考慮到應付以色列的緊急危難。

但美國尚未大規模運補以色列時，土耳其外交部在十月十一日聲明：美國的軍事設施「完全係爲土耳其防衛目的而設立，以確保北約區域之安全與防衛。」可是另一方面，蘇俄運補埃及和敘利亞的飛機取道土耳其領空，却獲得土耳其的默許。（註94）

註91 Facts-On-File, 1973, p. 920; "Should Europe Oil up to the Arabs or the Dutch?" The Economist, November 3, 1973, p. 73; "No flinching," The Economist, November 24, 1973, p. 40

註92 同註23，五四一。

註93 Leslie Gelb, "U. S. Jets for Israel Took Route Around Some Allies," The New York Times, October 25, 1973, p. 1. p. 18.

註94 同前註。

美國對盟邦的反應自然極度不滿。國務院發言人麥克羅斯基 (Robert J.

McClosky) 十月二十六日表示：「我們對於若干盟邦竭力公開的與我們分手的政策，甚感震驚。」他表示支持以色列以維持中東的穩定，不僅符合美國的利益，亦符合西歐國家的利益。西歐國家的行動，「引起他們的行動，如何與歐洲人常說的，安全問題不可分」相符的問題。同日國防部長斯勒辛格亦稱，北約國家特別是德國的行動，使美國不得不「檢討」過去軍事同盟的觀念。十一月二十九日季辛吉在眾議院外交委員會的秘密會中，對歐洲盟邦的行動，表示憤慨 (Disgust)。他認為如果各國在對自身有利時，即各行其是，同盟就不能維持。(註95)

美國與歐洲在外交立場上亦不一致。麥克羅斯基十月三十日透露，美國對於戰爭初期盟國不肯支持其在聯合國所提停火案，深致不滿。他特別指出，英國曾先洽詢埃及對停火協定的意見，埃及表示不感興趣，英國遂未支持美國提案。同時，美國駐北約大使倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 曾請求盟邦政府減少與俄國的貿易與政治關係，以對莫斯科加壓力。然而，北約盟邦拒絕了美國提議，聲稱他們看不出美俄正在對抗。(註96)

對於歐洲各國最露骨的批評，莫過於尼克森總統十月二十六日記者招待會的一段談話。他說：

「除非中東問題獲得解決，從中東進口百分之八十石油需要量的歐洲，今冬將受凍而死。日本處境亦同。美國只從中東取得大約百分之十的石油而已。」(註97)

美國與盟邦的分裂復因美國採取全球性戒備而加深。事情的經過如下：

經過季辛吉多番奔走，聯合國安全理事會於十月二十二日一致通過就地停火當日生效的決議案。但其後埃及軍隊違反停火協定，而以色列藉機擴大蘇彝士運河西岸之佔領區，向蘇彝士城進兵，幾乎切斷埃及精銳的第三軍的補給線。季辛吉認為如果以色列再贏得一場決定性勝利，必將陷於完全孤立，阿拉伯的油禁將永久實施。因此，他用盡一切手段，在十月二十四日達成第二度停火。可是在停火生效前，以色列宣布其部隊已進據蘇彝士城近郊，完全包圍了埃及第三軍。同時，情報顯示俄國已集中七個空降師約五萬人，並將地中海俄艦增至八十五艘。同日，沙達特要求美俄聯合駐軍中東，監督停火。美國的政策是反對任何超強國進兵中東。但是俄國表示美國既然不能保證停火，俄國將考慮單獨採取適當步驟。爲了嚇阻俄國單方面用兵，美國遂在十月二十四日與二十五日間實施全球性戒備。(註98)

註95 麥克羅斯基等人的談話，均見 Facts-On-File, 1973, p. 900.

註96 同前註。

註97 The New York Times, October 27, 1973, p. 14.

註98 同註23, 五四八~五五五。

歐洲國家否認全面警戒之必要。有些懷疑美國總統在轉移國人對水門事件的注意；有些表示未受到任何諮商；有的懷疑美國有冒核子武器戰爭的必要。（註99）使季辛吉所謂「歐洲年」（The Year of Europe）的構想，成爲畫餅。

四美國與歐洲對於阿拉伯國家的態度，亦有頗大的差異。一般來說，美國支持以色列，同時希望以阿間因爲戰爭不能分出清楚的勝負而走向談判和平之路。美國絕不容許以色列因缺少軍火，而爲俄國所支持的埃及和敘利亞所摧毀。同樣的，美國亦不願見到以色列獲得完全的勝利，引致以色列的孤立，俄國的深入中東，和阿拉伯油禁的永久化。故在戰前，美國一再警告以色列不得發動任何先制攻擊。戰爭爆發之初，以色列居劣勢時，美國雖予以以色列協助，仍不願得罪俄國人或阿拉伯人。（註100）但當俄國大規模空運補給埃、敘，以色列軍火存量劇減時，美國決心大規模運補以色列。儘管仍有部分美國官員不贊成快速的運補行動，恐怕引起阿拉伯人的反應。（註101）

不過當美國政府克服了內部的反對與石油遊說團的壓力，大規模運補以色列後，美國並未因石油武器可能的壓力而犧牲以色列人的實質利益。相反的，爲了增強季辛吉與俄國人談判的地位，雖然明知有油禁的威脅，尼克森總統在季辛吉赴莫斯科前向國會提出二十二億美元緊急援以方案。當俄國威脅單方干涉中東時，美國不惜以全面警戒對抗。

歐洲國家的反應，頗不相同。當戰爭爆發之初，局勢不利於以色列時，美國主張恢復戰爭爆發前的狀態。美國的歐洲盟邦及俄國則主張就地停火。就地停火於二十二日生效，其後戰事又起，局面不利於埃及。雖然再度協商停火，埃及堅持恢復十月二十二日停火時的狀態。此項爭執一直持續，十一月六日歐洲經濟共同體九國集會布魯塞爾，發表聲明促請以色列與埃及回復到十月二十二日以色列軍隊包圍埃及第三軍前之停戰線。聲明主張透過聯合國談判和平協定，此協定應奠基於「不得使用武力獲得領土」，以色列

註99 Facts-On-File, 1973, p. 938; "The day of the ostriches," The Economist, November 3, 1973, p. 14.

註100 當時美國政府正受到石油遊說團的沉重壓力，這些團體主張給予阿拉伯人收復失土的機會，或至少不在能源短缺時，採取任何足以使阿拉伯人對美實施油禁的親以色列行動。因此，十月八日晨，國防部長斯勒辛格不准以機降落美國載運軍火和零件。後在季辛吉干預下，才允許有限數量的經過偽裝的以機，執行此項任務。美國的目的在不得罪阿拉伯人或石油遊說團。參閱：同註23，五二五～五二六。

註101 例如當以色列損失大量裝備，請求補充時，斯勒辛格十月十二日告訴以色列駐美大使狄力茲（Simcha Dinitz）：由於「政治上的考慮」，美國不能不「延緩」其行動。美國不願毀敗其在「阿拉伯世界的地位與形像」。

關於幽靈式機的補充，斯勒辛格應允每天補充一架半，過了兩天就停止。使美國可以「在決定作更進一步的補充前，觀察阿拉伯國家的反應」。同時，運往以色列的幽靈機最多不會逾十六架。

當狄力茲表示以色列損失的幽靈機已逾十六架時，斯勒辛格並不否認。但他指出：美國必須「採取低姿勢，以避免造成阿拉伯人的反應。」斯勒辛格雖未明言，實是指阿拉伯人切斷石油供應而言。參見：同註23，五三五～五三六。

應自一九六七年戰爭所佔領土撤退，及國際保證，三項原則。安理會一九六七年第二四二號決議案只談及「合理解決難民問題之需要」，歐洲經濟共同體決議則改為：「承認在建立一個公正而持久的和平時，須考慮巴勒斯坦人的合法利益。」（註 102）此項聲明由法國發起，一向親以色列的荷蘭和丹麥也簽了字。

上述聲明，無論就短程來說，如恢復十月二十二日之停火線；或就長程來說，如以色列從一切阿拉伯領土撤退，或承認巴勒斯坦人的合法利益，都是阿拉伯人所主張，而以色列人所反對的。歐洲國家何以作此種聲明呢？紐約時報記者報導說：「許多外交界人士認為，九國外長經過通宵討論後所採納的決議，乃是應付阿拉伯國家進一步切斷石油供應的威脅的一種方式。」（註 103）以色列對經濟共同體國家自然極為不滿。（註 104）

歐洲國家由於石油危機而修正其對以、阿爭執的政策。許多其他國家則在政治上同情阿拉伯國家應用石油武器以求收復領土的政策，並且希望利用阿拉伯國家的石油武器以打擊在非洲實行少數統治的羅德西亞（Rhodesia）、南非共和國及葡萄牙。在經濟上，這些輸入石油而又未充分工業化的國家，處於兩難的地位。一方面他們希望模仿石油輸出國家組織，成立各種原料輸出國組織，俾能提高原料的價格，消除不必要的競爭，強化他們的談判地位，阻止多國籍公司的有害活動。他們很想重複石油輸出國家組織的成就。（註 105）但另一方面，他們本身資源貧乏，組織原料輸出組織的效果並不顯著。油價高漲的結果，使他們的經濟活動遭遇極大的困難。

第四次中東戰爭爆發後，立刻就有不少黑色非洲國家跟以色列斷絕外交關係。伊索比亞（Ethiopia）、賴比瑞亞（Liberia）、及奈幾尼亞（Nigeria）並敦促以色列撤退至一九六七年停火前之邊界。（註 106）在一九七三年十一月下旬非洲團結組織部長議中，四十一個非洲國家同意譴責以色列，將以色列的擴張主義，與殖民主義及非洲南

註102 Craig R. Whitney, "Europeans Urge Mideast Pullback," The New York Times, November 7, 1973 p. 10; Keith Kyle, "Note of the Month-Middle East: UN and EEC Resolutions," The World Today, December 1973, p. 503.

註103 Whitney, 同前註, -。

註104 以色列外長伊班（Abba Eben）說：「如果某些非中東國家認為不能或不願為以色列的安全、或為廣泛的西方利益、在中東冒險，那當然是他們的權利。在此種情況下，我們總希望他們會尊重以色列獨自所作的犧牲，並給予另一個願意並且能夠協助以色列逃過災難，又避免某一大國片面干涉的國家，以最低限度的鼓勵。」（Henry Kamm, "Israelis Charge Europe Yields on Oil," The New York Times, November 10, 1973, p. 12.

註105 一九七三年九月五日至九日，七十六個不結盟國家領袖及九個觀察員國家代表在阿爾及爾（Algiers）開會，即會決議採取聯合行動，俾使富有的工業化國家作經濟讓步。見 Facts-on-File, 1973, p. 760.

註106 Facts-on-File, 1973, p. 838.

部各國的種族主義和隔離政策同視為包圍及宰制整個非洲的企圖之一部。(註 107)

非洲國家之所以在此時同意譴責以色列，有其特殊原因。不少黑色非洲國家原與以色列關係密切，有些且曾接受以色列的軍事和經濟援助。但在十月戰爭後，非洲國家紛紛感覺選擇阿拉伯人的路線較保持以色列人的友誼為重要。在當年五月非洲團結組織集會時，只有五個黑色非洲國家與以色列斷絕了邦交；十月戰爭後斷交者增加。其原因是非洲國家最關切的是如何推翻殖民帝國主義。由於葡萄牙每年進口六百五十萬噸石油，其中百分之九十來自中東，南非每年進口七百四十萬噸石油，其中百分之八十來自中東。「黑色非洲人希望贏得阿拉伯產油國家的支持，對葡萄牙、羅德西亞、及南非實施石油禁運。非洲人認為這種禁運可以幫助各該地區的叛亂運動，導致黑人統治這些地區的最後結果。」(註 108)

但是由於南非這些實施少數白人統治的地區，並未因阿拉伯國家承諾禁運石油而崩潰，而石油價格上漲了三倍以上，形成石油輸入國的沉重負擔。阿拉伯國家既不願降低油價，亦未實現向非洲開發銀行提供兩億美元貸款的諾言。不少非洲國家不禁懷疑其在中東衝突中支持阿拉伯人是否明智了。(註 109)

由以上所述各重要國家反應來看，各國所着眼的多半是眼前的利益，多數是希望支持阿拉伯國家的觀點，幫助本國度過難關，或是達到其他對外政策之目的，很少認真考慮協同一致的政策。可見石油工具影響力之一斑了。

肆、石油與國際政治

一九七三年的石油禁運與減產危機，雖然已經解除；石油價格提高四倍以上之影響，則餘波未已。本節擬就石油與國際政治之關係，作一綜合探討。一則研究石油工具之性質，探索其他原料供應者是否可起而仿效。一再則就此次能源危機，尋求其對今後國際政治的影響。

(一) 石油工具與其他經濟工具之比較

阿拉伯國家石油工具之運用分兩方面。一是減產及油禁，一是漲價。漲價的結果使石油從一九七三年初美金兩元四角一桶，增為一九七四年的九元六角。有些經濟學家認為石油的邊際成本很低(所謂邊際成本，在中東低到只有美金一角一桶。)如油價偏高，產油國必然增加生產，使石油產量超過石油消費量，則油價必然下跌。同時認為油禁

註107 Thomas A. Johnson, "Oil and Fighting Swayed Africans," The New York Times, November 26, 1973, p. 21.

註108 同前註。

註109 參閱 The New York Times, March 3, 1974; Facts-on-File, 1974, p. 236.

或減產不易長期維持，因為石油輸出國多無其他產品輸出，以換取外匯來從事進口或其他經濟建設。所以他們認為人為的石油危機不可能持久。石油工具之所以奏效，是因為消費國政策錯誤所致。（註 110）

但是另外一些學者認為石油工具的運用有其特殊性。其他原料品之銷售者難以達成限制輸出，增加價格之目的。可可、咖啡、銅、茶、天然纖維等，均有成立聯營組織失敗之紀錄。（註 111）他們認為如想在限制供給的情況下，達成增加外匯收入的目的，必須滿足幾個條件：

1 需求不受或少受價格的影響：有些原始產品，如天然樹膠、香蕉等，如果限制輸出將會收到反效果，因為價格提高，消費者可減少其消費量。但石油的消費量與價格的關係不大。

2 供給不受或少受價格的影響：如果由於資本或技術因素，使新的生產者不易加入，則該種產品的原生產者較可能聯合起來謀取利益。如果由於價格提高，新的生產者大量加入，那麼原有生產者的通謀最多可能獲得短暫的利益。新生產者的加入會減少原有生產者對市場的控制，最後並使其收入減少。但是原料生產的大量增加並不容易。有的因為需要大量投資，有的因為需要相當長時間。新油源的開發即需要大量資本和長時間。故雖價格高漲，供應未必隨之增加。

3 生產者的數目少：生產者愈少，通謀的可能性愈大。如果市場由少數生產者控制，則生產者瞭解彼此行為交互影響的程度大。同時彼此結合較易，亦較易查出違反協定的生產者。

4 生產者間有共同經驗：生產者間共同經驗愈多，愈了解彼此的互賴性。同時由於具有共同經驗，生產者間也較易對控制市場的原則，達成協議。石油生產國家的共同經驗並不豐富，雖然他們會經由石油輸出國家組織增加了收入，但他們從未就生產量的分配，達成協議。

5 消費者無抵抗力：如果消費者彼此不合作，不知如何分化生產者、或對生產者採取對抗性行動，那麼生產者通謀的可能性便大。在石油業來說，石油公司一直為了本身利益而向產油國家屈服，所以等於消費者毫無抵抗力。

6 生產者有注意遠程利益的能力：通謀只有在較長時間才有較大的效力。生產者卡特爾中任何成員均可能以欺騙方式，獲取短暫利益。任何生產者如無足夠的財政或政治資源以展望遠景，則不可能是一個可靠的夥伴。

註110 M. A. Adelman, "Politics, Economics and World Oil," The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 64, No. 2 (May 1974), pp. 58-59

註111 Stephen D. Krasner, "Oil Is The Exception," Foreign Policy, Spring 1974, pp. 69-71

就當時的情況而論，石油輸出國家財富極大。早在一九七〇年時主要石油生產國家累積的外匯已足以支應一年進口而有餘，其他原料生產國則無此財力。參見附表：

	錫	咖啡	可可	糖	樹膠	茶	石油	鐵砂	銅
主要生產國家數	5	12	6	5	4	2	10	6	4
外匯準備與每年進口金額之比率	.48	.32	.29	.20	.44	.38	1.33	.16	.39

當時沙地阿拉伯有兩年的進口外匯準備，利比亞則有三年多。對他們而言，暫時減少收入並非不能忍受的冒險。

7. 共同的價值：如果一群生產者具有共同的非經濟性價值，那麼合作成功的可能性增加。這種共同價值會加強互賴，制裁欺騙，對許多石油輸出國家組織的成員來說，中東衝突乃是彼此團結的重要紐帶。（註 112）

故從石油工具來看，至少有三個特點：多國籍石油公司默示的協助了產油國家，產油國家有大量外匯準備，並具有十分顯著的共同價值。這使石油輸出國家組織與其他原料輸出組織有了根本的差異，就石油本身來說，它是一種短期內無法取代的產品。與其他原料相比，石油的被取代性甚小。其他原料通常面臨強大的競爭，如代替品、人工合成品、及該項產品之再使用（Recycling）。例如製造鋁的鐵礬土價格太高了，可用其他物品來替代鋁。像一般罐頭可用玻璃或錫來做。同時，如果一種生產者聯合使售價過高，把廢品再使用就符合經濟原理了。但是石油是消耗品，無法再使用。

因為石油佔世界能源使用量的一半，並集中在少數國家生產，故世界上三分之二產量的石油是經過國際貿易通道。石油輸出的價值大約與其他農礦輸出總值相等。例如一九七三年石油輸出值達一三五〇億美元，佔各種產品輸出值第一位。第二位的銅，只有七三億。由此可見石油輸出的地位異常特殊，石油輸出聯合組織的影響力也特別大。其他產品無法達成此種有效的聯合。（註 113）

（二）石油工具對國際政治之影響

就一九七三年石油危機來說，掌握石油這種戰略物資的國家在國際政治上有極大的

註112 以上關於生產者企圖通謀控制產量與價格的討論，係取材自同前註，七三~八十。

註113 亦有學者認為由於人口的增加，及工業發展導致的消費的增加，使需要超過了供給，因此今後供給者將較消費者（購買者）佔優勢地位。這是石油輸出國立場強化的最主要原因。至於說，外匯存底豐富與否，並非最重要因素。像伊朗、伊拉克、阿爾及利亞、委內瑞拉、奈幾利亞、印尼六國，共佔石油輸出國家組織出口的百分之六十，他們的外匯存底不及其三個月的進口量，但他們仍然參加了減產。如一國只有一種主要輸出品，像沙地阿拉伯的石油，減產或拒售的危險性很大，除非有足夠的外匯存底，以應急需。相反地，如果輸出國的經濟是多元的，並不依賴某種特殊的產品，那麼外匯存底的多寡即不足以決定其態度。至於分享的價值，有固然更好，但石油輸出國家組織亦有非阿拉伯國家，而阿拉伯國家亦不盡團結，因此提高油價，減少生產所獲的經濟利益，才是決定性的因素。參閱 C. Fred Bergstern, "The Threat is Real." Foreign Policy, September 1974, pp. 84-90.

影響力。歐洲與日本因為對石油依賴太深，不惜屈從於阿拉伯國家的條件，在言論上與行動上採取有利於阿拉伯國家的立場。由於美國支持以色列，歐洲與日本在外交上便不得不採取與美國不同的立場。此於美國下令全球戒備，嚇阻俄國軍事干預時，歐洲國家之冷淡與抵制尤可明白看出。實際上，西歐與日本之安全仰賴美國在必要時採取果敢的行動。如果當美國發覺俄國威脅其重要友邦之安全，或者欲達成某地區之霸權時，不採取斷然的行動，美國的友邦即無安全可言。美國的歐洲盟邦及日本，竟然未考慮及此，實屬短視。

此種短視與一九三〇年代歐洲國家對希特勒侵略的反應相似。當時希特勒對波蘭、捷克和奧地利發動侵略，英法等國採取綏靖政策，與侵略者達成諒解，希望侵略者在其他地方得到滿足，只要不侵犯本身利益即可。由於英法的讓步，鼓舞了德國境內好戰侵略的勢力。西歐和日本在此次能源危機中的反應略同，他們想脫離美國的立場，拒絕在國際上採取聯合陣線，在國內亦未採必要的應變措施。結果是向阿拉伯人片面示好，企圖獲得特別垂青。（註 114）不少非洲國家眼見石油武器頗具威力，乃改變其對以、阿爭執的立場，希望獲得阿拉伯國家之支持來打破少數白人在非洲南部之統治，不過他們的希望並未因阿拉伯人的石油工具而實現。

石油漲價帶來更大更長遠的影響。受害最烈者為貧窮國家。他們要花大量外匯來購買石油，石油是運輸與製造肥料所必需。油價上漲後，貧窮國家無力購買生產糧食所必需之肥料，而自國外運輸糧食及其他物品之費用亦大增。結果貧窮國家因油價上漲所多支付之費用，幾乎與其每年所獲經濟援助相等。發展中國家一九七四年多付的油價為一百億美元，他們所獲外援不過是一一四億美元。印度當年石油支出為十六億，較兩年前增加了五倍。因此缺少力量購買糧食、肥料、機器、藥品，以照顧貧民生活。巴基斯坦用來購買石油與肥料之款達三億五千萬美元，斯里蘭卡(Sri Lanka)農民所用肥料價格上升了百分之三百五十五，許多其他發展中國家亦遭遇同樣的命運。（註 115）

不僅如此，由於石油漲價，許多製成品也跟着上漲，形成通貨膨脹的壓力。通貨膨脹引起工資增加的要求，工資增加激發更大的通貨膨脹，結果造成物價飛揚。同時，石油進口國家因為石油支付的增加，往往產生國際收支逆差，因而不能增加國內投資，提高生產力與購買力。政府因石油開支增加，往往不得不出售資產、借貸或利用貨幣政策。最後可能不得不乞靈於印鈔機，而造成更多的通貨膨脹。

就石油輸出國家而言，他們每年約有一千億美金的收入。其中國內消費約四百億，剩餘六百億可用作國外投資。此項投資如善於運用當能增加國際經濟的活力，雖然它可

註114 同註110，六二。

註115 *Time*, January 6, 1975, p. 10; "The New Commodity Rich," *The Economist*, May 11, 1974, p. 76.

能造成財富重分配的後果，即產油國財富繼續增加而石油輸入國財富增長率降低。但是石油輸入國可能顧慮到外國資本控制本國資本市場而不歡迎，甚至拒絕外來投資。尤其不願重要的事業，如傳播事業、國防工業等為外國所操縱，從而不得不採取謹慎的態度。另一方面，擁有油元的國家亦恐大量在國外投資某些行業，遭遇國有化或沒收的命運。在這種情況下，擁有油元的國家很可能利用油元作短期的儲存，甚至投機，因而很容易引起國際金融的波動。

再者，任何投資者都要求投資環境的穩定和利潤的充分。因此，擁有大量油元的國家極可能選擇經濟已發展，經濟較穩定而繁榮的國家投資。對於通貨膨脹率高，投資環境不良的國家，必然缺少興趣。結果，愈是貧窮的國家愈不易吸收到資金。換言之，需要資金較少的國家可獲足夠的資金；最需要資金的國家最難取得資金，經濟之差距將愈來愈大。

從石油輸入國家來看，石油危機已打破了國際分工的原理。依據此原理，各國應儘量生產其最善於生產之物品，而進口本國不善於生產之物品。此次危機之後，各國為了避免危機之重現，必然着重自給自足，不僅是能源的自給自足，也是其他重要物資生產的自給自足，俾不再受抵制之影響。這種自力更生的政策固然減少外力的影響，却也減少國際分工的效益。各國力求自給自足，國際貿易的需要與進行國際貿易的能力都會降低。各國在支付劇增的油價後，就沒有大量外匯來購買國外的貨物。即令有剩餘的資金也希望加強本國的投資。整個世界要再像一九七三年前十餘年一樣快速的經濟成長，或許已不可能了。

就東西關係而論，石油危機加強了共產集團，特別是俄國與中共的力量。因為共產集團中俄國與中共都有石油輸出。共黨集團中工業化程度最高的國家東德、捷克、匈牙利都仰賴俄國的石油。今後由於油價的上揚，他們必須輸出更多的製成品以換取俄國的原油。今後，東西歐間貿易可能減少，俄國對東歐的控制力將加強，俄國當然亦可能更富有。

就西方盟國的表現看，無論是北大西洋公約，抑係歐洲經濟共同體，都還經不起重大的考驗。他們如遭軍事的攻擊，或許會在集體自衛的必要下，共同抵抗。但在遭遇其他非共同性危機時，反應便難一致。西歐與日本認定美國基本上是一個能源自足的國家，無需特別注意產油國的動向。但西歐與日本進口大部分所需之石油，故不得不注意石油輸出國的動向。當美國要求其盟國對以色列提供軍事與外交支持時，盟邦看到美國並無石油可以供應，自然不會跟隨美國的政策，而採取單方面跟阿拉伯產油國家打交道的政策，以免遭受阿拉伯人的報復。（註 116）

註116 例如日本在一九七四年初曾經簽訂或即將簽訂下述協定：

十年內向伊拉克購買九千萬噸原油及大量天然氣。

如果今後北大西洋公約國家經濟成長因油價上揚而衰退，如果美國與蘇俄間「和解」政策持續，如果蘇俄軍事威脅看起來逐漸成爲遙遠的、可能性不大的威脅，北約國家極可能鬆懈國防上的準備，集中力量應付國內的經濟社會問題。對於共同防衛，甚至本身的防衛，都不會像過去那樣關心。這可能帶來西方的沒落。（註 117）如果由於經濟衰退，導致民主政治的崩潰，極權勢力的興起，對整個人類來說，更是莫大的悲劇。因此如何調整石油輸出國與石油輸入國的關係，使能源不虞匱乏，油價公平合理，經濟穩定發展，促成政治的進步，實爲迫切的課題。（本文之完成，曾獲國家科學委員會之補助，特此誌謝。）

三年內向阿曼購買四百五十萬噸原油。

向伊朗購買未透露數量的原油。

向中共購買一百五十萬噸原油。

每年向巴布亞—新幾內亞（Papua New Guinea）購買二十萬噸液化天然氣。

與俄國談判開發西伯利亞石油。

此外，在南韓、北越、孟加拉、印尼、利比亞、敘利亞等國進行石油探勘或精煉工作。並向法國購買鉍礦，與尼日共同探勘鉍礦。

參閱：“Japan's Energy: Shopping Around,” The Economist, February 9, 1974, p. 79；“Japan Between Two Lovers,” The Economist, February 2, 1974, p. 33.

註 117 本節有關石油工具對國際政治影響的討論，主要參考：Edward Friedland, Paul Seabury and Aaron Wildavsky, The Great Detente Disaster: Oil and the Decline of American Foreign Policy (New York: Basic Books, 1975).