

## 第六章 結論

### 壹、霸權爭奪石油為國際衝突的主要變項

「控制資源的流動是自古以來的策略，誰控制資源誰就能獲得權力；控制世界石油的供應，就能夠控制世界」。<sup>1</sup>一次大戰證明石油等於力量這個方程式，隨著石油的廣泛運用，各國對石油依賴日益升高，石油的戰略價值也日益受到關注。強權國家為爭奪石油資源引爆第二次世界大戰，最後結果是：石油資源佔優勢的同盟國戰勝石油枯竭的軸心國。戰後美國以政治、經濟及軍事優勢取代英國主導全球石油秩序，此後美國擔負起世界領導的角色不論經濟考量、外交政策、戰略安全、財團利益各方面都與石油息息相關。

英、法與美國石油資源競爭始自第一次世界大戰後，美國利用「門戶開放政策」打破由英、法寡佔的中東石油。1928年簽定的「紅線協議」是強權國家壟斷中東油田的門戶關閉政策，半世紀以來始終是怨恨和國際衝突的焦點。二次大戰後，面對蘇聯的擴張，美國認為：中東油田必須獲得安全保護，西方國家經濟生存才能獲得確保，此為美國積極介入中東的原因。歷屆美國政府都把波斯灣安定、沙烏地的安全視為至關美國重大利益，美國與沙烏地緊密關係對石油價格的穩定、中東和平進程有很大助益。但雙方的戰略關係在「911」之後出現危機，由於美國對本身的石油安全感到憂心，進而促成2003年出兵攻打伊拉克的決策。

1947年「杜魯門主義」及「馬歇爾計畫」，這是美國遂行全球領導與爭奪石油權力的轉折點。馬歇爾經援計畫對美國的意義在：將西歐國家納入美國所主導的國際經濟與金融系統－「布萊頓森林體系」，確立以美金為通用貨幣，並且將西歐能源由煤轉換為石油，並由美國石油公司掌握西歐的石油供應；而協助友邦反共的「杜魯門主義」則提供美軍介入希臘、土耳其的正當性，進而確保中東石油運從地中海、波斯灣運往美國及歐洲的安全。從此，美國在歐洲及中東獲得支配性的地緣政治利益。

1956年「蘇伊士運河危機」的結局標誌美國在中東霸權的確立和鞏固。危機期間，阿拉伯國家以關閉運河及石油禁運反制英、法軍事入侵，美國考量中東整體利益反對英、法以武力處理運河衝突。「蘇伊士運河危機」阿拉伯國家第一次以石油做為武器對抗西方強權，美國則站在反對傳統盟邦的立場，說明了中東形勢複雜與多變。運河危機結束，英、法勢力相繼退出中東地區，蘇聯則虎視眈

---

<sup>1</sup> 丹尼爾·尤金 (Daniel Yergin) 著，薛綸譯《石油世紀》(The prize)，(台北：時報，1991年10月)，頁489。

眈想趁勢而入，在新形勢下，艾森豪於 1957 年發表排除蘇聯勢力的「艾森豪主義」，美國不允許其他強權勢力進入中東，挑戰其地緣政治與石油利益。

1973 年「贖罪日戰爭」阿拉伯產油國對親以色列西方國家實施石油禁運，造成「石油危機」，從此石油成爲重要的戰略物資，不但象徵權力，也可用來做爲達成政治與外交目標的武器。美國在石油禁運過程中最爲難堪，做爲國際秩序的形塑和維繫者，竟然被中東產油國家羞辱和擊倒。爲制止產油國以石油爲武器，美國一度企圖以武力佔領波斯灣油田。阿拉產油國以石油行使權力，使傳統軍事力量的重要性與價值呈現下降趨勢，顯示國際體系權力分配出現新變化。經過「石油危機」震撼，二次大戰後由美國強勢主導的石油秩序終告瓦解，石油權力從美國的曼哈頓轉移到位在維也納的「石油輸出國家組織」總部。

1979 年 1 月，伊朗發生伊斯蘭革命，接著 12 月蘇聯入侵阿富汗使中東情勢更加險惡。美國爲因應詭譎多變的中東局勢確保其利益，1980 年 1 月發表「卡特主義」表明立場，警告任何外力意圖奪取波斯灣控制權，都將視爲攻擊美國重要利益的行爲，美國將以包含武力在內的必要手段予以驅逐。爲展示其決心，隨即成立一支快速反應部隊，準備針對中東情勢做出符合美國利益的反應，顯示美國在波斯灣的重大利益不容其他強權插足。美國在越南戰爭後，對海外出兵作戰態度上傾向謹慎，不願其子弟流血爲別的國家作戰，但爲保護中東地區石油則另當別論，這正是 1991 年第一次波斯灣危機美國海外出兵的重要因素。

因此，當 1990 年 8 月 2 日，伊拉克爲搶奪石油資源侵占科威特，最後演變成地緣政治的石油危機時，美軍千里迢迢到波斯灣地區作戰，以貫徹其從冷戰時期一直延續到冷戰後的三大戰略目標：阻止強權勢力進入、防止中東出現霸權、確保石油供應正常。美國在波斯灣戰爭的勝利不但確保其在中東利益，也鞏固美國在冷戰後的世界霸權，戰後美國在波斯灣地區擴大部署軍力，除維護波斯灣石油安全外，也成爲美國霸權在該地區的具體象徵。美國霸權下的石油秩序是透過在波斯灣、重要戰略位置包含石油航道附近的駐軍；跨國石油公司建立全球性產銷供應鏈路；控制國際貨幣與金融體系；還有與沙烏地的特殊關係進而促成石油價格穩定等手段加以達成。

2001 年 9 月 11 日，美國心臟地區遭受恐怖攻擊，美軍隨即憑藉優越的軍力發動阿富汗戰爭，剷除恐怖組織根據地並強化全球戰略攻勢，趁勢控制從中亞延伸到中東，擁有豐富石油資源和深具戰略位置的歐亞心臟地帶，實現布里斯辛基在《大棋盤》所揭露的地緣政治構想：運用歐亞大陸的影響力創造穩定的歐亞均勢，最後由美國擔任政治仲裁者。「911」之後，國際地緣政治角逐隱含著激烈石油戰略的爭奪，美國在這一輪的競逐成爲最大贏家，俄羅斯受到壓抑，中共則面臨較大挑戰。控制歐亞大陸仍是美國全球戰略部署最核心的部分，反應在地緣戰

略佈局上就是將其軍事前沿部署，向著石油資源和重要戰略位置的中東、中亞、南亞弧形地帶以及印度洋集中。

中共與印度都是新崛起的地區霸權，隨著其經濟高速發展對石油的消費與需求呈現急速的增加，以中共為例，2003 年進口石油比起 2002 年增加 31%，為開拓新油源中共正積極展開石油外交，意圖擴大購買中東以外的石油，引發相關國家的側目與關注。由於中共和印度人口眾多，預判到 2010 年的經濟仍將維持高度成長，因而石油的消費與需求也將隨著持續高成長，勢必與其他工業國家或同屬開發中的國家，在世界各地的油源區形成激烈的石油爭奪，不但將衝擊石油市場的供需平衡，同時也將迫使石油價格居高不下。因此，中共與印度未來對石油需求持續的高速成長，將是造成石油市場油價難以回穩的重要變數。

美國在中亞駐軍以及重建伊拉克同時面臨嚴峻挑戰。阿富汗戰爭雖告結束，美軍無意撤離在中亞的駐軍，甚至透過軍事合作與經濟援助擴大其勢力。由於美國在當地爭奪石油的野心和動作，被國際社會指責為「能源帝國主義」。美國在中亞「大棋盤」賽局中固然佔有優勢地緣政治和豐厚的能源利益，卻也存在嚴酷考驗，前有俄羅斯、中共在區域權力和石油利益的競爭，後有伊斯蘭日益升高的反美勢力。伊拉克方面，美軍雖然打贏伊拉克戰爭卻無法確保其境內安全，而重建工作困難重重，美軍是否身陷伊拉克泥沼？美國如何控制伊拉克石油，如何操縱中東石油，甚至主導國際石油秩序，將是國際社會關注的焦點。而位處歐亞大陸的中亞與中東將是強權爭奪石油和角逐地緣政治的重心，仍是國際政治經濟衝突的變數。

## 貳、控制石油成爲強權爭霸與延續霸權的核心戰略

第二次大戰後的世界石油市場是由英、美七家大石油公司（即七姊妹）所獨佔。七大石油公司憑藉母國強大國力爲支撐，掌握絕對優勢進而支配世界石油市場，美國則透過跨國石油公司控制其他國家的石油資源，七大石油公司寡佔市場近 30 年，一直到 1973 年第一次石油危機才告結束。七大石油公司在石油市場聯合性的壟斷，但相對提供穩定且價廉的石油供應，對戰後的世界經濟發展著有貢獻，這個階段美國的領導世界建立在其他國家對其合法性普遍信賴基礎上。1973 年石油危機之後，美國意識到單憑美國的威望與實力不足以領導世界，必須經由國際建制強化美國的霸權，1974 年創立「國際能源署」就是顯著的案例。

美國爲防止阿拉伯國家動輒利用石油做爲武器要脅西方國家，經濟上採「一劍雙刃」政策，吸引油國組織所賺取的高額油元到美國投資，不但實現美元回流，並使油國海外資產回報率與美國經濟興衰榮枯結合，成爲相互依賴關係。另鼓勵美國公司投資產油國家的工業，使油國對美國技術和市場依附程度不斷加深，最

終則透過軍售深化產油國家對美軍武器裝備的依賴，使阿拉伯國家認識到，產油國家的經濟發展、政權安定，甚至許多方面的生存，有賴於美國健康的經濟，美國則藉由產油國家對其依賴深化其在中東的影響力。

美國為有效控制石油重新調整其軍事戰略部署。1999 年 10 月，美軍將中亞的軍事責任區由太平洋司令部轉移到中央司令部，不僅代表美國戰略思維的改變，同時意味保護波斯灣和中亞石油安全成為美軍最主要的任務。波斯灣、裏海盆地和南海，因石油資源潛藏衝突的可能性始終是五角大廈關切重點。由於阿富汗反恐戰爭，美國在俄羅斯默許下，以租借軍事基地作為進入中亞的跳板，再以軍事與經濟援助、石油公司以龐大資金從事能源投資等手段，全面拓展在中亞的勢力，相機在至關重要石油和天然氣的領域發揮影響力，美國目前已逐漸控制中亞地區油氣的生產與運輸，美國控制中亞及裏海石油的權力將持續擴大。

當前地緣政治活動的重心從中東、中亞、南亞、東南亞到東北亞的亞洲濱海地帶，這裏有恐怖與反恐怖的戰鬥，西方文明與伊斯蘭文明交會，以及激烈的石油資源角逐，因而成為潛藏最多利益卻是最不安定的地區。美國以反恐為旗幟，在亞洲的濱海地帶建立基地增派軍力。布希政府展開全球反恐作戰，使軍事部署快速增長，美國海外軍力部署比起 10 年前增加 60%，在關鍵地區、主要能源區都有美軍的部署。上述地區因美軍介入、強權競逐使整個局勢更加動盪也更趨複雜，不僅阿富汗、伊拉克和美國的直接衝突，在石油資源爭奪上美國與俄羅斯、中共同樣面臨許多潛在衝突。

美國決策者認為：世界能源線在那裏，美國的外交政策線就在那裏。美國為反恐作戰展開全球性的戰略佈署，這大規模的海外軍力部署和其全球石油戰略之間具有邏輯性，發動阿富汗戰爭與中亞的石油爭奪有密切關連，美國在中亞建立全球反恐戰爭的前進基地，但背後強烈的企圖旨在控制石油資源。掌握關鍵性資源一直是美國的戰略目標，控制石油資源美國將能持續霸權優勢。美國在中亞的軍力部署，除具有抑制俄羅斯、圍堵中共、看緊伊朗外，更重要意圖在搶奪中亞與裏海地區的石油主導權，並且進一步發揮地緣政治影響壓制沙烏地製造恐怖份子，危及美國石油安全等多重戰略價值。

美伊戰爭是「為石油而戰」。2003 年 3 月 20 日，美英聯軍未經聯合國授權，在全球普遍反戰聲浪中對伊拉克發動軍事行動，這場戰爭對國際政治與經濟、美國霸權、波斯灣情勢甚至世界石油秩序都將產生深遠影響。美國態度堅定，決意發動對伊拉克的戰爭，國際社會有不同猜測和解读，為「石油而戰」是美國動武隱含的動機。美國在攻打伊拉克與舊歐洲國家包含法國、德國和俄羅斯的關係產生間隙，爭爆點在於彼此利益的衝突，特別是伊拉克甚至波斯灣石油資源的爭奪。戰後伊拉克重建與石油分配、外債減免與勾銷，美國與法、德、俄、中（共）

等強權始終圍繞著伊拉克石油開採合約與石油利益的衝突與妥協，證明控制石油資源仍是霸權國家最重要的核心戰略。

### 參、研究心得與建議

石油有個趨勢，它總是推翻預期。很難預測世界石油秩序會呈現什麼變化。世界石油市場價格會是怎樣的走勢？石油市場不僅是供需的問題，還包括心理因素與商業市場的競爭，潛在的風險包括戰爭、政權更迭、氣候異常等。不過可以預期的是，全球石油消耗仍將穩定成長，短時間替代能源無法取代石油的地位，而全球石油探尋率卻逐年減少，石油短缺的陰影始終揮之不去，也因為如此，石油在國際戰略或國際衝突中始終扮演重要角色。作者的研究心得與建議有：

#### 一、將霸權國爭奪石油的手段與方式透過有系統解釋與分析加以重現。

第二次大戰後，美國意圖形塑世界秩序以「布萊頓森林體系」、原子彈、聯合國系統做為領導世界的基礎。<sup>2</sup>美國透過強大的經濟建立自由貿易和穩定貨幣，使美金成為世界通用貨幣；利用聯合國建制使其他國家接受美國的領導，在軍事安全方面則提供「核子傘」的保護，以維持世界和平與經濟穩定做為「公共財」，建構全球權力結構成為美國治下的霸權。一直到 1970 年代初期將近 30 年的時光，美國憑藉無可置疑的霸權有效的控制世界石油秩序。使用手段是透過龐大的石油產業以及對中東石油的支配，完全不受限制的操控世界石油市場，包括決定產油國的生產量、原油的價格。

從 1960 年代起，產油國家建立「石油輸出國家組織」，成為石油權力結構新的行為者，並逐漸向西方國家所掌握的石油公司要回石油權力。1973 年「贖罪日戰爭」阿拉伯國家以石油為武器，造成全球性「石油危機」，嚴重衝擊國際政治與經濟體系。面對石油禁運，美國和西方國家竟束手無策，阿拉伯油國組織在石油權力爭奪中戲劇化地贏得勝利，這是石油權力結構的重大轉折，意味著石油權力爭奪的最後結果影響國際權力結構。這個階段美國霸權的衰落影響其石油權力，僅能靠經濟手段誘導阿拉伯產油國把豐厚油元用在對美國的投資，將美國經濟榮枯和油國利潤結合在一起成為相互依存關係。

1990 年代初期，蘇聯解體冷戰結束美國成為唯一霸權，得以號召國

<sup>2</sup> Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, (New York : Billing & Sons, 1986), pp. 4 -5.

際社會以武力解決伊拉克為石油入侵科威特引爆的波斯灣危機。而波斯灣戰爭再次證明軍事力量從來是解決國際衝突，維護美國霸權的重要憑藉。1991 年波斯灣戰爭之後，美國保持 2 萬 5000 人的兵力部署在波斯灣地區，顯示美國決心以優勢軍力確保石油資源安全。這個階段美國經由強大國力與國際聲譽、軍力部署以及與沙烏地戰略關係掌握石油權力。

2001 年「911」事件，使美國警覺到日益依賴石油進口，以及掌握全球 60 % 石油的伊斯蘭世界興起反美勢力對其石油安全造成的威脅。因而藉著反恐戰爭展開隱含石油戰略的全球軍力部署，阿富汗戰爭、美伊戰爭都有其一貫性與邏輯性。美國「為石油而戰」旨在建立一個圍繞安全，由美國軍力控制的全球石油供應系統，中東和中亞石油蘊藏量和開採潛力成為美國的戰略目標。做為新世紀的唯一霸權，美國在控制石油資源的方式與手段更顯積極也更強勢，與法、德、俄、中（共）等強權還有掌握豐富石油資源的伊斯蘭國家為爭奪石油權力，將面臨諸多競爭與衝突。

## 二、石油戰爭的起因或能指出「霸權穩定論」的矛盾與偏失。

美國一直以霸權自許並把中東視為至關美國利益的地區，但自 1973 年第一次石油危機之後，中東地區的衝突甚至戰爭都與石油的爭奪密切關連，由於美國高度依賴石油進口，石油安全議題始終是其政策最優先選項，為了石油利益、掌握石油權力，採取間接支持或直接發動戰爭手段以獲取石油資源，證明霸權國本身是導致石油戰爭的主因。

「霸權穩定論」的基礎在於：霸權國向國際社會提供政治安定和經濟穩定的公共財，國際安全與秩序需要霸權國的實力加以維持，而霸權的領導必須建立在其他國家對其合法性普遍信賴的基礎上。檢驗 1973 年石油危機、1980 年兩伊戰爭、1991 年波斯灣戰爭、2001 年阿富汗戰爭再到 2003 年伊拉克戰爭。美國做為霸權國非但無法制止戰爭，提供國際社會和平穩定的安全環境與經濟秩序，反倒是為了爭奪石油資源，10 年內發動兩次波斯灣戰爭以及針對反恐的阿富汗戰爭，給國際社會帶來動盪和不安引發諸多爭議和質疑。「霸權穩定論」的關鍵在於創造一個自由的經濟秩序，但「美國新世紀」的霸權卻建立在控制石油資源以及偏重政治和軍事力量行使權力，顯然與「霸權穩定論」的原意相距甚遠並且是矛盾的。

三、本文的貢獻在於引發研究石油議題的興趣，提高國人對石油議題的重視。我國為石油淨進口國每日消耗石油 100 萬桶，其中 99.9% 靠進口石油的輸入依賴度高，與石油相關議題有很大的研究空間。另外，有人認為：

石器時代的結束並不是因為缺少石頭，因此未來石油時代結束不會是石油短缺所造成。論述的重點在於：目前世界並沒有石油短缺問題，只有石油市場的供需和石油價格問題。以上的論點與筆者的結論不盡相同，屬另一面向的研究命題，卻也是個有趣且有價值的議題，值得持續研究與深入探討。

