

第三章 石油之戰略爭奪與世界石油危機

對戰略學者而言，石油不僅是國家安全與權力的關鍵元素，也是經濟實力的基礎，爭奪石油具有不可或缺的重大利益。第一次大戰還不到最後勝利的階段，英法兩個強權已將目光投向具有潛在石油蘊藏的美索不達米亞（即伊拉克），準備劃定自己的勢力範圍，爭取優越的石油地位。一次大戰後大英帝國對石油區的掌握仍享有優勢，卻也面臨美法等強權嚴峻的挑戰。

二次大戰後美國取代英國成為主導全球石油秩序的角色，之後它在國際經濟考量、外交政策、戰略安全、財團利益等都與石油息息相關。戰後，美國確實在政治、經濟、軍事、科技力量上具有絕對的優勢，復以控制金融資本、石油資源等手段得以對世界各個領域施展影響力，提供世界開放的自由貿易與和平的國際環境等「公共財」，成為名符其實的霸權國。

儘管如此，仍不免受到蘇聯集團、石油輸出國家組織、跨國石油商的挑戰與競爭。最終，美國無力阻止 1973 年的「以阿戰爭」因而引發的石油禁運，造成的全球石油危機。

第一節 大戰後的國際石油秩序

戰後強權國家都將爭奪石油的目標放在蘊藏量最大，開採成本最低的中東。由於石油資源以及地緣戰略的重要價值，中東遂成為強權角逐的地區。美國憑藉優勢的國力從政治、經濟到軍事不但掌握中東整個情勢的發展。在此階段，美國與英國的七家跨國石油公司，依附著母國在中東的影響力，特別是美國在全球的勢力，主導世界石油秩序。

持平而論，壟斷世界石油市場的七大石油公司，一直到 1973 年第一次石油危機發生前，提供全球的是一個供應穩定與價格低廉的石油市場，對世界經濟發展有一定程度的貢獻。

壹、國際石油公司在中東的競爭

國際石油公司一般而言區分為三大類：七大石油公司俗稱「七姊妹（Seven Majors）」；規模較小的獨立石油公司（Independents）；以及由石油輸出國或進口國政府所屬的國營石油公司（State Oil Companies）。¹在石油輸出國家組織未成立前，世界石油市場幾乎控制在七大石油公司中，憑藉著雄厚的資金，侵略

¹ 許志義、洪育民《國際油價分析與預測》，（台北：中華經濟研究院，1992年8月），頁77。

性的開發計畫、一貫產銷作業過程，因而形成一種壟斷。不但追求經濟上的極大化也常配合政府的石油政策，實現國家的目標。

英國政府在 1914 年為確保皇家海軍有充分且價格穩定的石油供給，由政府投資英波石油公司（Anglo-Persian Oil Company）51% 的股權進行控制，以維持獨立競爭價格穩定的供應來源，避免受到國際的石油壟斷。一次大戰後代表大英帝國利益的英波石油公司，配合英國政府在美索不達米亞的石油政策，積極參與中東地區的政治與石油生產，持有負責中東地區石油開採的土耳其石油公司（Turkish Petroleum Company, TPC）50% 的股權，等於實際控制了大半中東的油田，鞏固了英國在國際的石油地位。²而上述的舉措使其它國家認定英波石油公司的行動出自英國政府的授意。

法國政府對中東石油利益的爭奪態度向來積極，為此，長久以來和英國之間常有衝突。1920 年所簽定的「聖利摩協定（San Remo Agreement）」，法國放棄具有豐富石油的摩斯爾（Mosul）換取土耳其石油公司 25% 的股權，但隨後法國政府認為這項協定對法國的利益和目標都未獲得確保。為尋求提升石油地位的途徑，法國乃創立一家政府取得 25% 直接控股的「法國石油公司（Compagnie Francaise des Petroles, CFP）」，意圖以政府的力量參與世界石油市場的競爭。法國國會並於 1928 年制定石油的配額制度，分配市場給不同的民間煉油公司，以擔保供應多元並且扶助煉油公司的生存。另外，以關稅等法律保護措施減緩國外競爭者的壓力。種種措施都在增強法國成為中東石油財富強勁的競爭者。³

美國進入中東爭奪石油有兩個主因：第一個原因是一次大戰後深怕石油短缺的恐慌；另一原因為英法等歐洲國家與私人石油公司運用殖民政策，控制並獲得中東石油的獨佔權，驅使美國石油公司必須跟進搶佔並且開拓新的油源。在此背景下，美國政府以「門戶開放政策（The Open-Door Policy）」要求英國開放中東的石油開採權。英國考量再三，認為與其讓美國在外挑戰、競爭，不如讓它參與合夥開採，不但可以獲得資金及技術，在政治動亂的時候美國政府也能夠出面協助解決。1922 年英國政府允許美國合組的石油公司取得土耳其石油公司（TPC）23.5% 的股權。⁴

² Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, (New York : Billing Sons , 1986) , p. 28. 英波石油公司 1927 改名為英-伊石油公司 (Anglo-Iranian Oil Company) , 到了 1953 年正式改名為英國石油公司 (British Petroleum Company , BP) 。

³ Daniel Yergin. *The Prize* (Free Press : New York, 1990) pp.189-190.

⁴ James A. Poul, “ Great Power Conflict over Iraqi Oil :The World War I Era . ” *Global Policy Forum* , (October, 2002) . <http://www.globalpolicy.org/security/oil/2002/1000history.htm> . 至此，負責美索不達米亞石油開採的土耳其石油公司（TPC），股權的分配如下，英波石油、皇家荷蘭殼牌、法國石油公司、美國合組石油公司各 23.75%，土耳其石油公司原屬大股東谷本坎（Calouste Gulbenkian）私人配股 5%。1929 年土耳其石油公司改名為伊拉克石油公司（Iraq Petroleum Company, IPC）。

土耳其石油公司的會員有鑒於各國競相開採中東石油，造成石油市場的紊亂，代表各國石油利益的會員遂於 1928 年完成了一項「紅線協議 (Red Line Agreement)」，依照股東用紅筆在地圖上沿著舊鄂圖曼 (Ottoman) 帝國的邊界，把中東石油主要產地都劃入整個勢力範圍 (如附圖 3-1)。協議中各國除了與土耳其石油公司 (TPC) 的會員國合作外，不得在紅線內廣大領土從事石油的營運與開發。這是對中東油田的門戶關閉政策，對內則限定會員的開採範圍，加強相互間的合作關係，為共同壟斷石油市場鋪路。「紅線協議」畫下了未來中東地區石油發展的架構，但因為協定的內容具有強烈殖民意識以及獨佔性與排他性，遂成為幾十年來中東地區伊斯蘭世界怨恨和衝突的焦點。⁵

附圖 3-1：1928 年「紅線協議」區域圖



資料來源：http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/Petroleum/Middle_East.jpg

⁵ Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, pp. 32-33; 丹尼爾 尤金 (Daniel Yergin) 著，薛綸譯《石油世紀》(The prize)，頁 163-164; 許志義、洪育民《國際油價分析與預測》，頁 80。

貳、霸權國家權力的消長與世界石油秩序

美國石油公司進入中東之後，中東的油田門戶隨即緊閉。儘管石油市場上有獨立石油公司和國營石油公司的挑戰，七大石油公司仍然掌握絕對的優勢，支配著石油市場，同時為了達成壟斷整個石油市場的目的，經過協商後在 1928 年 9 月簽訂「愛克那克瑞協定（Achnacary Agreement）」，協定的內容具有獨佔性包含：（一）維持原油價格穩定；（二）限制油製品在國際市場的競爭；（三）控制油製品的銷售；（四）以「單一原油價格制」在世界石油市場上決定石油價格等。

這個協定促成了石油市場卡特爾（Cartel）的局面的，⁶同時確立了七大石油公司追求最大利潤的目標。而在 1930-34 年間七大石油公司又陸續訂定了「歐洲市場章程（Memorandum for the European Market, 1930）」、「分配項目協定（Heads of Agreement for Distribution, 1932）」、「基本方針章程草案（Draft Memorandum of Principle, 1934）」三個協定，主要的目的在於劃分市場、設定限額、建立銷售價格與條件等。至此，更鞏固了七大石油公司在世界石油市場的勢力。這個階段英國是最大的贏家，不但控制了整個中東的油田也主導世界的石油秩序。⁷美國則是英國最強勁的挑戰者。

對美國而言，二次大戰再次證明石油對國力的重要性，戰後面對蘇聯的擴張，美國認為：中東石油資源的重要性不亞於西歐的獨立；中東油田必須獲得安全的保護，才能確保整個西方世界的經濟生存，這也是美國積極介入中東油源的原因。⁸美國與沙烏地阿拉伯關係日益緊密；再加上促進歐洲復興的馬歇爾計畫（The Marshall Plan）；以及蘇伊士運河危機（The Suez Canal Crisis），是美國在中東的勢力逐漸超越英國，而美國亦逐漸主導石油秩序的三個因素。

1944 年英美為爭奪確保中東利益和石油地位，簽定了「英美石油協議（Anglo-American Petroleum Agreement）」，協議目標在確保各方機會均等的條件下，對中東石油資源進行有規劃的開發。⁹由於兩國對中東石油政策的互不信任，協議並無法解決雙方的衝突。但美國與沙烏地阿拉伯在大戰期間透過「租借法案（Lend-Lease Act）」，對沙國直接援助以換取達蘭（Dhahran）空軍基地使

⁶ 許志義、洪育民《國際油價分析與預測》，頁 80，125。此協定原先由皇家荷蘭殼牌、艾克森英波石油公司所創立，美孚、加州標準、德士古、海灣及法國石油公司旋即加入。協定中「單一原油價格制」指的是原油價格以德州灣（Texas Gulf）產出的原油價格為基礎，進口國的原油價格即德州灣的原油價加上運費。

⁷ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy.*, pp.34-35. 美國認為「紅線協議」與後續的協定，都是它開拓石油市場的障礙。二次大戰後英美之間的協商旨在排除上述的障礙，同時也是英美勢力消長的指標。

⁸ Daniel Yergin. *The Prize*, p. 427.

⁹ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, pp. 98-101.

用權等建立良好的關係。其次，沙國選擇阿拉伯美國石油公司（簡稱阿美公司，Aramco），同意給予開採權有它戰略上的考量，主要的目的在牽制並且平衡英國在中東的勢力。阿美公司不再只是石油開發的機器，它負起沙烏地境內石油全面開發的重任，同時，也代表美國在沙國勢力的增長，而沙烏地陸續探明的石油蘊藏量和急速成長的產量，對美國挑戰英國主導的石油秩序具有戰略價值。¹⁰

1947 年大英帝國準備撤銷對土耳其、希臘的援助，面對蘇聯共黨勢力擴張的威脅，5 月 12 日杜魯門總統在聯合國大會發表特別援助希臘、土耳其反共之議，稱為「杜魯門主義（The Truman Doctrine）」的強勢演說（All-Out Speech），緊接著在 6 月美國為圍堵蘇聯勢力，整頓西歐經濟提出振興方案的「馬歇爾計畫（The Marshall Plane）」，這兩件都是冷戰時期國際政治上的大事，是美國擔負起領導世界的開端。¹¹美國認為：西歐的經濟若持續不振與惡化將很難抵擋蘇聯的威脅，同時也將衝擊它不久前創立國際經濟系統的布萊登森林體系（Bretton Woods）。¹²

戰後的歐洲在 1946 年因燃料不足，發生電廠關閉，工業停頓的能源危機，因此，馬歇爾經援計畫首先要處理的是歐洲的能源問題。當時歐洲的能源 80% 以煤為主，石油僅佔 11% 大半靠美國的進口。由於大戰期間煤礦遭到大量破壞，造成產量不足供需的失衡，以石油代替煤作為燃料可以解決部分問題。因此，在總額 160 億美元的經援計畫中 25% 將用於購買美國進口的石油與石油裝備（如附表 3-1：經援計畫分配表）。

馬歇爾經援計畫對美國的意義在於：不但將西歐的能源由煤轉換為石油，同時由美國掌握歐洲的石油供應，油源則來自沙烏地阿拉伯的美國石油公司；馬歇爾計畫另一項重要的功能在於圍堵蘇聯勢力對西歐的擴張。而「杜魯門主義」，則提供了美軍介入希臘、土耳其的正當性，進而確保石油從中東運往美國或歐洲的安全。¹³從此，美國在歐洲及中東獲得優越的地緣政治利益，得以發揮在各個領域的影響力。

¹⁰ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》，（台北：五南，2011 年 6 月）頁，167-168；丹尼爾·尤金（Daniel Yergin）著，薛綸譯《石油世紀》（The prize），頁 353；Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, p. 42.。阿美公司（Aramco），是由美國加州標準石油與德州石油公司合資所成立的公司。

¹¹ Daniel Yergin. *The Prize*, p. 416.

¹² Frederic S. Pearson、J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: International Relations），頁 348-349。美國在二次大戰期間，擘劃了幾個國際經濟組織，包含世界銀行（WB）關稅暨貿易總協定（GATT），國際貨幣基金會（IMF），由於戰後美國不論在生產力、資本和市場、軍事力量都是世界之冠，而且有意願領導國際政治與經濟秩序。從此，開創了以美國為中心的霸權時代。

¹³ Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, p. 92-93.

表 3-1：馬歇爾經援計畫（The Marshall Aid Plane）分配表
（購買石油與石油裝備部分，單位：十億美元）

項 目	金 額	佔 160 億美元經援比
進口原油	1.9	12.0%
石油裝備	0.583	4.0%
建造油輪	0.485	2.5%
合 計	4.2	25.0%

資料來源：Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p.77.

1956 年發生的蘇伊士運河危機，讓西方國家認清中東局勢的易變。同時，運河危機也對世界石油秩序造成深遠影響。事件發生原因是埃及新的統治者納瑟（Gamal Abdel Nasser），他以民族主義者自居，痛恨英法以殖民的方式控制埃及境內的運河，坐享運河公司收益。7 月 26 日埃及陸軍佔領了運河區，強行收回蘇伊士運河的控制權。英法兩國在運河危機後，基本立場是不願中斷運河的交通，特別是石油運輸。根據 1955 年統計：通過蘇伊士運河的船隻 2 / 3 在運送石油，而運往歐洲的石油 2 / 3 要經過這條航道。

美國的態度是：英法沒有使用武力的正當性，原則上要阻止英法兩國軍事干預。艾森豪（Dwight D. Eisenhower）政府認為以武力攻打埃及，只會把納瑟造就成未開發世界的英雄，最後傷害到友善的阿拉伯國家領袖，也危害中東的石油安全。再者，基本上美國是反殖民政策，也不願回教國家興起反美、反西方運動。因此，想藉埃及的局勢做為贏得阿拉伯及第三世界國家支持的機會，因而勸告英法兩國不可訴諸武力。¹⁴不過，英法並未接受美國勸阻甚至聯合以色列準備以軍事手段解決衝突。10 月 29 日以軍攻入西奈半島，埃及隨即破壞運河，阻斷石油運輸，同時要求敘利亞關閉伊拉克石油公司（IPC）通往地中海的輸油管，意圖阻斷中東的石油輸往歐洲，接著 11 月 5 日英、法、的空降部隊攻擊運河區，聯合以色列兩面夾擊埃及。

美國對英、法、以三國破壞她的中東政策極不諒解，勸阻無效改以經濟、財政等手段施壓，迫使英、法、以即刻撤軍。¹⁵當蘇伊士運河航運中斷後，西歐用油 3 / 4 的航路已被堵住，沙烏地阿拉伯又對英、法實施石油禁運（Oil Embargo），而美國也在同一時間實施石油的制裁，使得英、法面臨石油短缺。眼見情勢不利

¹⁴ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》頁 30-31；Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 479-491.

¹⁵ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 491-492. 英軍對蘇伊士運河展開軍事行動時，國內發生英鎊擠兌的經濟危機，國際貨幣基金（IMF）受美國的約制，拒不給予英國緊急財務的舒困。

到了 11 月底英、法部隊終於撤出蘇伊士運河區。12 月初，美國解除對英法兩國的石油制裁，並且啟動「油援(Oil Lift)」計畫，西歐國家的石油危機才告解除。

當英、法勢力退出中東，美國隨即取而代之，而蘇聯則虎視眈眈想趁勢而入。「蘇伊士運河危機」阿拉伯國家第一次以石油做為武器與西方國家對抗，展示了石油武器的威力，而美國為了石油的利益首次與西方的盟邦對立，顯示出國際關係的多變與複雜。在新的形勢下艾森豪於 1957 年 1 月發表所謂的「艾森豪主義(The Eisenhower Doctrine)」，表明確保中東國家領土完整和政治獨立，中東地區的國家一旦受到國際共黨國家的武力侵略，美國在受到邀請後將使用武力，協助抵抗侵略者。¹⁶這個強烈聲明代表美國捍衛它在中東利益的決心，同時，也鞏固美國成為石油霸權的基礎。

¹⁶ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p. 154 -155 ; 周煦,《冷戰後美國的中東政策》頁 30-31。

第二節 石油輸出國組織（OPEC）的誕生與影響

石油輸出國家組織（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）1960 年在伊拉克首都巴格達（Baghdad）成立，創始會員國為，沙烏地阿拉伯、伊拉克、伊朗、科威特、委內瑞拉，成立初期旨在保護油價。由於大石油公司為了市場競爭競相降低公告的油價，產油國的收益因而受到削減，油國組織的第一項任務就是要把油價恢復到未降價前的水準，並且要求石油公司爾後在油價事務上應與產油國家諮商。成立的目的將團結產油國家共同為產油國家的權益奮鬥，一致對外。¹⁷

事實上，油國組織成立初期在爭取產油國權利方面只有兩項稍具成就：促使石油公司在作重大決定時更加謹慎，石油公司不再逕自降低公告的油價，損害產油國的權益。但隨著 OPEC 會員國的內部運作日趨成熟，加上國際環境與地緣政治的變遷，使 OPEC 成為世界政治主角之一，成為影響國際石油秩序最大一股力量。1970 年代兩次石油危機促使 OPEC 的權力達到顛峰，之後隨著國際石油市場的競爭與多元，OPEC 主宰石油秩序的力量相對受到影響，但其主導國際油價的力道不容忽視。以最近為例，2003 年 9 月 24 日油國組織在維也納召開會議，宣佈自 11 月 1 日起每日減產 90 萬桶，此一信息立即衝擊國際石油市場原油價格，足見 OPEC 仍具有操縱國際油價的影響力。¹⁸

壹、OPEC 成立與初期的權力運作

OPEC 剛成立時並未引起很大的注意，甚至不被看好能發揮多大功能，主因是會員國地緣的不集中，歷史背景差異大，貧富懸殊（如附表 3-2：OPEC 會員國 2002 年概況表），加上複雜的種族紛爭等。簡言之，油國組織各會員國雖有共同的經濟目標，但彼此間存在相當大的政治競爭，諸多紛爭常衝擊組織的團結與運作。如 1961 年科威特脫離英國獨立，伊拉克立即宣稱擁有對科威特的主權，意圖入侵收回它的領土，經英國派軍隊介入才平息了爭端。另外，沙烏地阿拉伯與伊朗兩大產油國常互相猜忌，在石油政策上也常步調不一意見相左，兩國更大衝突則是競相爭奪中東地區與產油國領袖的野心，因為石油代表財富，意味著權威、勢力和地位，有關石油的議題不易妥協更不願鬆手。

¹⁷ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc, 1982), pp.150-151.

¹⁸ “The OPEC Conference.” OPEC, Vienna, 24 Sep 2003, <http://www.opec.org/>; “Oil Prices Jump as OPEC Announces Cut In Output.” *guardian.co.uk*, 24 Sep, 2003. <http://www.guardian.co.uk/oil/story/0,11319,1048721,00.html>. 油國組織在 9 月 24 日召開第 127 次會議，會後宣佈油國組織（OPEC）自 11 月 1 日起每日將減產 90 萬桶，從 2540 萬桶減為 2450 萬桶，相當於總產量的 3.5 % 立即引起石油市場的震撼，隔日國際油價應聲上漲，倫敦布蘭特原油每桶漲價 1.03 美元。國際油價衝破每桶 30 美元，為美伊開戰後的新高。顯見 OPEC 的油產對國際石油價格深具影響。

附表 3-2：2002 年石油輸出國組織（OPEC）概況表

會員國家 (加入時間)	面積(萬/ 平方公里)	人口 (百萬人)	國民所得 (萬美元)	2002 油產 (百萬桶/日)	2002 儲油量 (10 億桶)
阿爾及利亞 (1969)	238.2	31.476	0.172	0.639	11.314
印尼 (1962)	190.4	218.7	0.079	1.125	4.722
伊朗 (1960)	164.8	65.969	0.161	3.186	99.080
伊拉克 (1960)	43.8	24.22	0.108	0 ¹	115.000
科威特 (1960)	1.8	2.364	1.494	1.741	96.500
利比亞 (1962)	176.0	5.535	0.357	1.162	36.000
奈及利亞 (1971)	92.4	132.909	0.032	1.787	31.506
卡達 (1961)	1.1	0.611	3.078	0.562	15.207
沙烏地阿 拉伯(1960)	215.0	22.116	0.864	7.053	262.790
聯合大公國 (1967)	8.4	3.049	2.337	1.894	97.800
委內瑞拉 (1960)	91.6	2.5099	0.376	2.497	77.800
合計	1223.5 (總計)	532.048 (總計)	0.157 (平均)	21.70 (總計)	847.719 (總計)

整理自：OPEC Annual Statistical Bulletin, 2002., 下載自 OPEC 網站。

<http://www.opec.org>.

註：1.自 1996 年起伊拉克受聯合國「以油換糧 (Oil-for Foods)」經濟制裁，不列入 OPEC 年度產油計算。

綜合來說，60 年代油國組織的力量尚不足以成為有力的卡特爾組織，在石油世界的舞台上暫時權充配角的地位。因為當時石油世界的在美重心在美國實施

的進口配額，蘇聯低價石油傾銷與石油公司激烈的商業競爭。¹⁹ 1970 年以後經過油國組織會員國在運作上不斷的磨合，以及世界局勢的發展對油國組織相對有利，主客觀條件漸趨有利的雙重條件，石油輸出國家組織才逐漸站穩腳跟，從西方石油公司的手中要回產油國家應有的權利，爭取到關於石油議題的主導權。

貳、OPEC 的發展與影響

油國組織到了 1970 年代開始，逐漸成為較有力的跨國卡特爾組織，它的成功得助於有利的經濟因素：²⁰

（一）獨立石油公司及各國國營石油公司興起，削弱國際大石油公司在石油市場的佔有率，相對提高了 OPEC 產油國對大石油公司的議價能力；

（二）受到 1971 年產油國與大石油公司簽定的「德黑蘭與的波里協定（The Tehran and Tripoli Agreement）」²¹，以及 1973 年美國廢除石油配額限制兩事件的影響。從此，石油市場產生結構性的變化，由原來的消費市場轉變成生產者市場。OPEC 油國組織趁著國際形勢及石油市場有利的發展，逐步的取得石油的控制權。油國組織的發展與影響可概分為：成長、控制與爭奪三個階段。

一、組織成長期：時間為 1960-1973。此階段 OPEC 由 1960 年 5 個創始會員國，隔年有 6 個國家陸續獲准加入，共計 11 個會員國，使得與石油公司的對抗中有更堅強的陣容。²² 產油國家自 1948 年起漸次的從石油公司中要回較多的權利，首先發難的是委內瑞拉。1948 年向紐澤西標準、殼牌石油公司爭取到石油獲益的「五五平分法（50-50 Profit-Sharing）」，沙烏地阿拉伯在 1950 年與阿美石油公司談判新的油權時，同樣要求比照五五平分法，而這新的油權契約立刻衝擊鄰近的科威特及伊拉克，於 1952 年跟進，這是產油國在 OPEC 未成立前，從石油公司手中爭奪較合理利益的一次勝利。²³

¹⁹ Daniel Yergin. *The Prize*, p. 514-515. 蘇聯自 1950 年代底，石油產量大增成為僅次於美國第二大的產油國，並且削價對西方國家作商業性的輸出；由於國際石油產量過剩，低油價衝擊美國國內的獨立石油業者生存，1959 年美國對進口油品強制限額，同時讓美國的獨立石油公司得以和國際大石油公司競爭。

²⁰ 許志義、洪育民，《國際油價分析與預測》，頁 88-89。

²¹ Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, pp. 212-213; Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 578-579. 「德黑蘭的波里協定」的內容包含：取消五五平分原則，以產油國最低利潤的 55% 取而代之；油價每桶提高 3 角 5 分並逐年加價；產油國承諾上述協定 5 年內不作增修改。這個協定是產油國重大的勝利，從此掌握石油議題上較大的主動權。

²² Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, P.152. OPEC 創始會員國為沙烏地阿拉伯、伊朗、伊拉克、科威特、委內瑞拉，陸續加入的會員國計有：卡達（1961）、印尼及利比亞（1962）、阿拉伯聯合大公國（1967）、阿爾及利亞（1969）、奈及利亞（1971）、厄瓜多爾（1973）及加彭（1975）退出。此後，油國組織有 11 會員國。

²³ Joyce and Gabriel Kolko, "Oil: The Rewards of Power." *global policy*, 下載自：
<http://www.globalpolicy.org/security/oil/1972power.htm>

1970 利比亞由格達費 (Mummar al-Qaddafi) 上校領導的軍政府成功的爭取比「五五平分法」更好的利潤，產油國的利得由 50% 增加到 55%，這是產油國對抗石油公司的另一次重大成就，改變產油國與石油公司結構上的均勢，同時提升油國組織的聲勢。緊接著，1971 年油國組織會員國與各大石油公司再度展開油權的談判，最後，以動用禁運為武器威嚇石油公司簽定「德黑蘭與的波里協定」，除提高產油國的獲利比、提高公告油價之外，同時要求參與石油公司管理與決策權。²⁴此一協定的簽定，代表油國組織從西方國家各大石油公司奪回主動權的重要轉捩點。這個階段由於世界各地對石油的需求量激增，以及 1967 年以阿間六日戰爭 (The Six Day War)，阿拉伯石油輸出國家 (Arab Petroleum Exporting Countries, APEC) 對親以色列國家實施石油禁運，²⁵讓 OPEC 在石油市場上逐漸扮演重要的角色。

二、油權控制期：時間為 1973-1980 年。這階段是 OPEC 與石油公司在控制權爭戰中關鍵的時期，最後油國組織獲得重大勝利。過去油國組織的會員國都曾是西方國家的殖民地，二次大戰後陸續脫離殖民完成政治上的獨立，接著便想從西方石油公司的手中要回經濟的獨立，把石油的經營權收回國有是必要的步驟。

從 1971 非洲的利比亞率先將大英石油公司 (BP) 的控制權收歸國有，1973 年油國組織對控制石油市場的態度更趨積極，除沙烏地阿拉伯主張採溫和漸進的方式與石油公司共同經營外，其餘的會員國先後決議以國有化 (Nationalize) 的策略控制國內的石油，9 月油國組織在維也納的會議中提出與石油公司重訂契約的意見，準備廢棄 1971 年的「德黑蘭與的波里協定」，但雙方各有堅持導致談判破裂，10 月 6 日爆發以阿之間的「贖罪日戰爭 (Yom Kippur War)」，油國組織會員國改在科威特集會，經商討後油國組織決定逕自宣佈石油公告價每桶由 3 美元漲至 5.12 美元，漲幅為 70%。²⁶

這次的行動的特殊性，包含油價的漲幅部分及油國組織單方面定油價的雙重意義。至此，石油的定價權完全操在產油國的手中。油國組織在國際舞台上的政治經濟影響力正大幅的增長。

²⁴ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, p.152.

²⁵ Abdelkader Maachou, translated by Antony Melville, *OAPEC and Arab Petroleum*, (Paris: Berger-Levrault, 1982), pp.43-46.; Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, pp.153-154. 阿拉伯石油輸出國家組織 (OAPEC)，於六日戰爭後的隔年 (1969) 成立，計有沙烏地阿拉伯、科威特、利比亞、敘利亞等 10 會員國。目的在結合主要石油輸出的阿拉伯國家，意圖將石油作為武器，以達成政治目標。

²⁶ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, p.191.

三、石油秩序爭奪期：時間為 1980 年迄今，OPEC 會員國與石油公司油權的爭戰中，歷經稅制改變、產量控制、國有化經營，最後獲取油源的控制與經營權，從而改變了石油市場上權力關係。從此以後，產油國所面臨的是 OPEC 會員國之間在油價與產量配額的競爭甚至衝突；以及 OPEC 與 Non-OPEC 石油市場上的爭奪，²⁷還有與國際能源署（International Energy Agency, IEA），在石油議題與能源安全上的對抗。²⁸

而上述的競爭與對抗時有引爆成國際衝突的可能，為國際石油秩序與政治經濟情勢，投下許多不可預期的變數。如：1973 年中東戰爭 OPEC 會員國團結一致以石油為武器對西方國家禁運，造成第一次世界性石油危機；1980 年同屬 OPEC 會員國的伊拉克與伊朗為爭奪石油勢力，爆發了長達 8 年的戰爭。

²⁷ 許志義、洪育民，《國際油價分析與預測》，頁 91。

²⁸ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, pp.153-154。1974 年主要石油消費國家由美國主導成立國際能源署（IEA），它是一個多邊的組織，目的強化會員國間的合作，從事能源的研究與發展，以減少對石油的依賴等，以確保能源的安全。共有 20 個會員國，法國並未參與，亞洲國家日本是會員國。

第三節 1973 年「以阿戰爭」 - 石油禁運引爆的石油危機

1973 年的 10 月 6 日是猶太教的贖罪日，埃及和敘利亞突然對以色列發動攻擊，這是第四次以阿戰爭。這場稱為「贖罪日」的戰爭持續 18 天，戰場上出現儘是美國、蘇聯與西方國家最先進的武器，這場戰爭改變了以阿雙方長期僵持局面和力量的對比。²⁹ 從此，國際石油秩序與中東地區權力結構產生根本性的變化，促成改變的不是以阿第四次戰爭的結局，也不是美蘇兩大集團角力與對抗，而是阿拉伯石油輸出國家組織（OAPEC）運作成熟的石油武器（Oil Weapon）對國際權力與世界石油市場帶來的衝擊。³⁰

壹、戰爭經過與石油禁運引爆的能源危機

1973 年 10 月 6 日，埃及和敘利亞對以色列發動戰爭，超出美國情報對中東可能爆發戰爭的判斷之外，而以色列則完全受到奇襲。當天晚上 220 架埃及戰機對位在蘇伊士運河和西奈（Sinai）以色列指揮部實施攻擊，超過 3000 座野戰炮對以色列陣地發射。在此同時，敘利亞戰機從北部突破邊界對以色列發動突襲，同時以 700 座大砲掩護。由於以色列獨立建國以來，它的國防策略建立在快速動員能力上，埃及意圖找到以色列最脆弱的時機發動攻擊，就為了癱瘓它動員能力，因為猶太教的贖罪日全國都必須靜止下來，沉思、懺悔和祈禱。

受到突襲的以軍幾乎動彈不得，開戰初期處於被動挨打，抵擋不住埃、敘的聯合攻勢，以致節節敗退情勢十分危險，不得不向美國發出緊急求救。這次的戰役開戰數日彈藥出現大量耗損，若不能獲得武器彈藥緊急供應，以軍的補給即將斷絕，以色列正面臨生死存亡的關頭。³¹ 而在此同時，阿美石油（Aramco）公司四家母公司董事長連署給美國總統尼克森寫了一封重要信函，特別呼籲美國政府必須改變中東政策，信中指出迫切的危機：如果美國加強對以色列軍事援助，將會引發阿拉伯石油國家組織（OAPEC）「滾雪球效應」的報復行動，因而造成石油供應的危機，而美國在中東的地位與利益將遭受歐洲、日本，甚至蘇聯的排擠，對美國經濟和安全都將造成嚴重傷害。³²

美國的中東政策向來都是偏袒以色列，面對陷於困境的以軍不能坐視不管，況且蘇聯正大力對埃及、敘利亞實施戰耗補給，意圖一舉消滅以色列。基於對猶太人的責任和美國在中東的利益，美國陷於如何取舍的兩難。由於戰況緊迫已經沒有多餘時間從事外交斡旋，最後尼克森政府決定以空運緊急專送物資支援以色

²⁹ 朱威烈，《世界熱點：中東》，（台北：五南，1993 年 6 月），頁 43-44。

³⁰ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, (New York: St. Martin's Press, 1987), pp.53-56.

³¹ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 603-604.

³² Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, p. 227.

列。而獲得補給的以軍終於在埃及突破西奈山隘之前抵擋住它的攻勢，並且開始進行一連串的反攻。

另一方面，在科威特召開秘密會議的阿拉伯石油部長，正在擬定以石油做為武器的計畫。面對複雜多變的中東情勢，美國不僅擔心以色列的安危，也憂慮石油供應以及在中東的戰略地位。因此，一方面以 22 億美元做為對以色列的軍援，另一方面則安撫阿拉伯國家，保證將促成中東停火，並且在聯合國第 242 號的決議架構下，要求以色列退回 1967 年「六日戰爭」前的邊界。

阿拉伯石油輸出國家組織為報復美國軍援以色列所採取的激烈手段，包含：把阿拉伯國家的美國事業收歸國有；抽出存放在美國銀行的資金；對美國和其它親以色列國家實施全面石油禁運。³³沙烏地開始並不附和，但迫於其它 OAPEC 會員國已展開禁運的壓力，沙烏地乃於 10 月 19 日宣佈跟進，正式對美國及親以色列國家實施石油禁運。

至此，二次大戰後由美國強勢主導的石油秩序終告瓦解，至此以後，控制石油價格與操作市場的權力，由曼哈頓（Manhattan）摩天大樓轉移到位在維也納的 OPEC 總部。³⁴

貳、石油禁運對工業化國家的影響以及國際權力結構的改變

美國從 1947 年成為石油淨進口國，當年進口石油每日 230 萬桶佔總消耗量的 19%，增加到 1973 年的每日 600 萬桶佔總消耗量的 36%，面對阿拉伯國家的石油禁運，11 月 7 日尼克森總統向國會發表演說，提出「能源自足計畫（Project Independence）」，除強調能源獨立自主的重要性外，並成立「能源研發機構（Energy Research and Development Administration）」，準備撥款 100 億美元推展能源的研發，預定 1980 達到能源自足的目標，另外，也採取包括：限定政府與私人機構的能源消耗、限定車輛速度、實施日光節約時間（Daylight Saving Time）等節約能源的措施。³⁵

同樣的，世界石油的供需也出現重大的變化。從 1960 年每日 2100 萬桶，劇增到 1970 年每日 4780 萬桶，這 10 年間石油需求成長了 2680 萬桶 / 日，而中東地區的 OPEC 會員國包辦了 41% 的生產量（如附表 3-3：1950-1970 世界石油主要生產地區和國家）。中東地區石油地位越來越重要，石油消費大國也感受到對中東地區石油依賴的壓力。西德政府公佈了第一期的能源計畫，在確保石油供

³³ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 606-607.

³⁴ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p. 225.

³⁵ Congressional Quarterly, *Energy Policy*, (Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc, 1981), p.137.

應的安全；日本政府也著手檢討石油供應的安全議題，強調因應能源危機的措施，「資源外交（Resource Diplomacy）」成為日本順應時勢的外交政策，不再依附美國的外交政策，目的在藉著新的外交取向討好阿拉伯石油輸出國家，以確保石油來源不虞匱乏。³⁶

附表 3-3：1950-1970 世界石油生產主要地區和國家（單位：百萬桶 / 日）

年份	美國	委內瑞拉	OPEC 會員國	蘇聯	其它國家	世界總生產
1950	5.9	1.5	1.9	0.8	0.9	10.4
1960	8.0	2.9	5.9	3.3	1.8	21.0
1970	11.3	3.7	19.4	7.8	5.6	47.8
佔世界總生產量百分比 (%)						
1950	51	14	18	7	9	100
1960	34	14	28	16	9	100
1970	24	8	41	16	12	100

整理自：Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, pp.128-129.

註：1. 欄內的 OPEC 會員國不含委內瑞拉。

對美國及西方國家而言，OAPEC 採取的石油禁運手段仍屬突然。阿拉伯石油輸出國家石油部長所實施的禁運是：以 1973 年 9 月為基準減產 5%，並按每月減產 5% 逐步減量，藉以逼迫西方石油消耗國家對美國與以色列施壓，直到達成目標為止。這種以累進的減量將導致供應美國及部分歐洲國家的石油完全停頓。不僅如此，OAPEC 將禁運的對象分為：友善國家（Friendly Countries）、敵對國家（Hostile Countries），及中立國家（Neutral Countries）三種。

友善的國家包含：英國、法國、西班牙、馬來西亞、巴基斯坦及非油國組織的阿拉伯國家，上述國家仍可獲得禁運前的石油供應；敵對國家包括：美國、加拿大、荷蘭、葡萄牙、南非，上述國家列在禁運名單。日本和西德調整之前親向以色列的態度，列在中立國家的名單上，給予減量供應的壓力。³⁷ OAPEC 實施的禁運計畫在策略運用上十分成功。逐月減產，同時對各石油消費國家不等量供應，增加了石油進口國之間的不確定、緊張與競爭關係，目的在分化工業國家，各個擊破，具有心理作戰的目的。³⁸

³⁶ 丹尼爾 尤金（Daniel Yergin）著，薛綸譯《石油世紀》（The prize），頁 499-500。

³⁷ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp. 54-56.

³⁸ 丹尼爾 尤金（Daniel Yergin）著，薛綸譯《石油世紀》（The prize），頁 507；Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp. 60-61.

以阿「贖罪日」戰爭於 1973 年 10 月 26 日達成停火協議，以埃軍方代表進行直接會談，埃及和美國也重開對話管道。中東戰爭結束了，埃及總統沙達特（Anwar Sadat）達成了他「打破僵局，重開談判」政治目標。但阿拉伯油國組織石油禁運的武器卻仍在發威，重擊美國超級強權的聲望，減損了它做為國際秩序維繫者的威信；重傷了工業國家的經濟發展，也讓西歐國家陷於「友善國，最優惠」和「非友善國，受禁運」政治與外交決策上的兩難。³⁹ 事實上，以 1973 年的 9 月為例，美國、歐洲和日本石油的消耗，以及對阿拉伯國家石油的依賴分別佔其進口石油的 20%、56%、65%，就可以瞭解何以禁運會有如此強大殺傷力（如附表 3-4：1973 年阿拉伯國家產油量及供應主要工業國家統計表）。

附表 3-4：1973 年阿拉伯國家產油量及供應主要工業國家統計表
（單位：百萬桶 / 日）

國家與地區	每日消耗量	自 OAPEC 進口佔消耗比
美國	17.2	20 %
西歐	15.0	56 %
日本	5.2	65 %

說明：國際間對阿拉伯產油國家石油的依賴從 1957 年（蘇伊士運河危機）的 34%，增加到 1973 年的 54%。

整理自：Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, p. 56.

此外，阿拉伯油國組織利用石油禁運的手段解決以阿的問題，另一方面運用原油供應短缺的優勢和主要石油消費國家對抗，從 10 月到 12 月間，將原油價格從每桶 2.48 上漲到 11.45 美元，這是油國組織破天荒的實力展示，這種形同「叛逆」的行徑比石油禁運行動本身還要重要。⁴⁰

石油禁運為世界發出了強烈的警訊：石油不再只是一般的商品，它是重要的戰略物資，它可以用來作為達成政治與外交目標的武器；同時，它也宣告物質短缺時代的來臨，它讓世界未來的展望籠罩著陰暗，即將出現的負面效應是，經濟無（負）成長、景氣蕭條、通貨膨脹，國際貨幣系統也將會受到嚴重的擾亂。多數開發中國家勢必因石油危機而受到重創，連工業化民主國家因經濟不再持續成長，國內的政局也會受到衝擊。美國在石油禁運過程中最難堪，做為國際秩序的形塑者和維繫者，竟然被中東的產油國家所擊倒和羞辱；禁運對西歐和日本心理

³⁹ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, pp.191-192.

⁴⁰ Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, pp.161-162; Frederic S. Pearson J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: International Relations），（台北：五南，2001 年 9 月），頁 51-52。

的打擊既深遠又痛苦，一時之間彷彿被拉回到戰後的匱乏時期，辛苦創建的經濟榮景突然之間都靠不住。政府和民眾的信心被石油禁運的震撼給擊垮了，面對禁運造成的危機大多國家的政府手足無措，民眾則因恐慌心理忙著搶購囤積物資，石油市場上為了爭標與搶購，把油價越追越高。⁴¹

西方結盟關係在石油禁運期產生巨大的變化，西歐國家為了避免受到禁運影響，在 1973 年的 11 月，由歐洲共同體（European Community, EC）通過決議，支持阿拉伯人在以阿衝突中的立場，歐洲北大西洋公約組織（NATO）會員國，更進一步的拒絕提供基地讓美國把軍援物資轉運給以色列；⁴² 戰後一直緊隨美國外交政策的日本，為了獲得阿拉伯國家的石油，首度背離美國，重新調整它的外交政策，隨即發表了支持阿拉伯國家的立場，呼籲以色列執行聯合國安理會 242 號決議，退回到 1967 年「六日戰爭」以前的邊界，並且在巴勒斯坦問題上讓步。⁴³

12 月底在聯合國調停下以阿戰爭逐漸接近尾聲，阿拉伯國家對他們在政治和經濟兩方面的勝利感到滿意，並且在 1974 年的 3 月，結束對美國和荷蘭的石油禁運。這一回合的石油禁運主要利用西方國家的危機意識，達到了比預期更好的效果。同時，強化了阿拉伯國家對手握石油武器的信心，阿拉伯國家認識到只要油國組織的會員能團結一致，它們就有能力重創西方國家的經濟，光是漲價的決定就足以震撼全世界，迫使工業化國家為獲得長期穩定的石油，不得不重新考慮它們的中東政策。

值得注意的是 1973 年「石油危機」之後，連美國的中東政策都做了微妙卻是巨幅的修正，1978 年美國首度同意出售 60 架精密的 F-15 戰機給沙烏地阿拉伯，目的是為了平衡以色列擁有 96 架 F-15 和 F-16 戰機的威脅，同時也提供防衛性武器給卡達、阿拉伯聯合大公國等友好的阿拉伯國家。⁴⁴

參、國際能源署的成立與石油秩序的重建

工業國家在遭逢石油短缺所造成石油市場的動蕩之後，也同時進行節約能源與開拓新能源的計畫。在 1973 年 11 月石油禁運期間，美國總統尼克森（Nixon）即宣佈了一項「能源自主計畫」，主要目的在開發美國國內的能源，及研發替代

⁴¹ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 613-615. 1973 年 10 月 16 日伊朗按協議的公定價為每桶 54 美元，11 月間奈及利亞油價賣到每桶 16 美元以上。

⁴² Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p. 245.

⁴³ Frederic S. Pearson、J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: *International Relations*），頁 48-55。

⁴⁴ Frederic S. Pearson、J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: *International Relations*），頁 53；Albert L. Danielsen, *The Evolution of OPEC*, p.270.

能源，最終要使美國的能源 1980 年之後，能不假國外的輸入，真正的達成能源自主的目標。⁴⁵ 其它如增加汽車燃料效能標準具有重大成就，按新的標準新車的平均燃料效能十年內要加一倍，這對向來車大耗油的消費習慣，產生根本性影響。再者，石油危機產生的效應，價格與安全的考量，如預期漲價心理，擴大現金流動，投資者的急切等刺激開發石油的動機，匯集成新一波石油探採的熱忱。投資在鑽油井、設備與人力上的費用，大量的增加，這股採油熱，是後來發現阿拉斯加、墨西哥、北海油藏的動力，新油源的開採與產銷從而改變了世界石油供應的系統。

但石油禁運確實令美國相當的意外和氣憤，甚至國務卿季辛吉（Henry A. Kissinger）曾經警告阿拉伯國家若太過分的話，美國將以武力佔領波斯灣的油田，⁴⁶阿拉伯產油國家則威脅表示，它們將在美國部隊抵達前炸毀油田，遂令美國不敢輕舉妄動。⁴⁷當阿拉伯國家以石油作為行使權力的籌碼，傳統軍事資源的重要性與價值則立即呈現下降的趨勢，也顯示了當時國際體系權力分配出現新的變數，國際間對謂「權力」的概念既模糊且分散。⁴⁸

美國學者、美國的友邦開始懷疑二次大戰後美國的霸權是否已衰落。⁴⁹ 美國在國際關係中的政治與經濟相對權力，受到了 1960 年代末期越戰失利、1971 年美元與黃金固定匯率脫鉤，造成布萊登森林體系的瓦解，⁵⁰加上 1973 年 10 月，阿拉伯石油輸出國家組織發動的「石油禁運」，接連幾件國際性的重大事件，使美國國際聲望與權力都受到嚴重衝擊。但美國無意因此而放棄它的領導世界的責任，更無意放棄它的霸權地位。

有感於石油禁運期間西方與日本盟友為了爭取油源，競相與產油國家進行雙邊的談判與妥協，擔心此類的雙邊協定，將會使解決以阿衝突的努力功虧一潰，而西歐和日本若持續的張皇失措為求自保，重商主義作風，將會使石油市場更加

⁴⁵ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p. 234.

⁴⁶ Lizette Alvarez, "Britain Says US Planned to Seize Oil in 1973 Crisis." *The New York Times*, 2 January, 2004. 下載自：

<http://www.nytimes.com/2004/01/02/international/middleeast/02DOCU.html>

⁴⁷ Richard Lowry "Really Big Oil – While Fighting Terrorism Fight OPEC ,Too". *Review*, (December 31, 2002): P. 27; Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp.83-84. 事實上，美國軍方確有以武力控制阿拉伯油田的計畫，美軍的陸戰隊完成了在沙漠作戰的訓練，航空母艦「星座號（Constellation）」戰鬥群，並且受命進入波斯灣。

⁴⁸ Frederic S. Pearson、J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: International Relations），頁 54。

⁴⁹ Svante Karlsson, *Oil and the World Order : American Foreign Oil Policy*, p.197。

⁵⁰ Frederic S. Pearson、J. Martin Rochester 著，胡祖慶譯《國際關係》（Original: International Relations），頁 348-349 美國在二次大戰期間，擘劃了幾個國際經濟組織，包含世界銀行（WB）關稅暨貿易總協定（GATT），國際貨幣基金會（IMF），由於戰後美國不論在生產力、資本和市場、軍事力量都是世界之冠，而且有意願領導國際政治與經濟秩序，從此，開創了以美國為中心的霸權時代。

紊亂，並且喪失與產油國抗衡的實力，美國決定在 1974 年的 2 月在華盛頓召開能源會議，主要在安撫石油禁運造成的恐慌與競爭的心理，彌補盟國之間的裂縫，預防石油的因素成為西方結盟國家分裂的導因。

英國雖在友善國家名單中不受禁運影響，但還得面臨油價高漲的痛苦，樂意成為華盛頓能源會議的支持者，日本仰賴石油進口最深，認為工業化國家必須有一致的行動，西德的經濟受到重傷也急著進行多邊的會談，法國雖出席能源會議卻大唱反調。美國則採取強烈的運作，甚至揚言，西方國家在能源方面的意見不，將會傷害美國的全面安全，包含駐歐美軍的安全。⁵¹ 11 月 15 日 15 個「經濟合作開發組織（Organization for Economic Co-operation Development, OECD）」的會員國，簽署同意加入「國際能源署（International Energy Agency, IEA）」。⁵²

國際能源署成立的主要的工作重心在：緊急石油供輸與共享體系；建立石油資訊系統的交流；整合長期節約措施的應用減少對石油的依賴；聯合展開能源研究和多元能源的開發。⁵³ 這是會員國一致認為必須就國際能源事務達成共識與共同政策，經過協調後所制定，因應下一次可能的能源危機緊急分擔與調撥的計畫。組織的宗旨，藉由多邊國際合作的方式，建立一個石油消費國家的卡特爾組織，以對抗產油國重建石油供需的平衡關係穩定世界石油秩序。

另外，美國有更深遠的戰略思考，意圖經由多邊的合作機制，防止蘇聯的勢力趁機介入中東地區。⁵⁴ 檢視國際能源署在面對石油危機所扮演的角色，它做為國際能源消費國合作機構，以抗衡石油輸出國家組織，減少石油危機對各國所帶的傷害為主要目的，但直到 1979 年歷經另一次石油危機的失敗後，經過檢討與調整，才逐漸的發揮它設計的功能。⁵⁵

西方工業國家在 1973 年能源危機所實施的政策包括：厲行能源的節約，大量開採新油源兩者，是造成 1980 年代國際石油市場出現大量過剩石油，導致油價暴跌的重要原因。但是，1979 年發生在伊朗的伊斯蘭革命，以及隔年引發的兩伊戰爭，對世界石油市場的衝擊則不下於第一次石油危機。

⁵¹ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 626-630.

⁵² Svante Karlsson, *Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy*, pp. 245-246; 丹尼爾尤金 (Daniel Yergin) 著，薛綸譯《石油世紀》(The prize)，頁 526-527。法國拒絕加入的理由，認為該機構會淪為戰爭的工具。

⁵³ International Energy Agency, "About the IEA.", <http://www.iea.org/about/index.htm>; 羅曉雲 國際能源機構在石油危機中的表現及其對我國的啟示，《南方經濟，第一期》，(2003 年 1 月)，頁 76。IEA 成立時有 15 個會員國，陸續有紐西蘭、澳洲等加入，法國也在 1992 年加入，南韓於 2002 年成為最後加入的會員，目前共有 26 個會員國。

⁵⁴ 鍾佳安，從 1973 年至 2000 年美國石油危機與對策看經濟安全概念，《問題與研究》，第 41 卷，第 6 期，(2002 年 11、12 月)，頁 7。

⁵⁵ 羅曉雲，國際能源機構在石油危機中的表現及其對我國的啟示，頁 77。

第四節 1980 年「兩伊戰爭」再次引燃世界石油危機

1979 年的伊朗革命，繼之而來的兩伊戰爭（Iran-Iraq War），爆發了第二次的石油危機，雖然這次的危機石油的供需波動不大，由於受到預期心理的影響，國際間的油價應聲飆升，把油價從每桶 13 美元推到 34 美元一桶，不僅國際石油業受到波及，也深刻的改變了世界的政治與經濟。⁵⁶

壹、兩伊戰爭前的波灣政情與石油秩序

第一次世界性的「能源危機」，將油價抬高了 4 倍，以及石油輸出國在油品定價的全權操控，給世界經濟帶來重大的影響，也為中東的局勢帶來複雜性。石油輸出國家在石油的總盈利，從 1972 年的 230 億，暴升到 1977 年的 1400 億美元。突如其來的暴利，讓油國消化不了鉅額的現金，胡亂的揮霍在奢侈的現代化計畫與大量的軍火購置上。其中軍火交易成為最大宗的生意，西方工業國家體認到對中東的石油依賴，以及獲得長期穩定油源的戰略價值，迫不及待想透過軍火買賣，一方面設法確保所要的油源，另一方面則藉以贏得產油國家的影響力。⁵⁷ 1973 年以阿戰爭因此而延伸的情勢發展，證實中東地區的多變性，國與國地區與地區之間，都存在著敵意與野心，充滿激烈的競爭關係。為了確保境內油源的安全，也為鞏固自身的政權，在購買武器的態度趨向積極，一時之間中東成為軍火交易最熱絡的地區。⁵⁸

能源危機後美國迅速修補它在中東的外交關係。沙烏地和伊朗是美國在中東地區的兩大支柱（Twin Pillars），美國希望經由協助該兩國的軍力擴建，讓沙國和伊朗擔負起維護波斯灣地區安全的角色，同時，協助美國把蘇聯的勢力排除在中東地區之外。由於伊朗與蘇聯有共同的邊界，對美國而言伊朗更有地緣政治的戰略價值。因此，歷任的美國政府都維持親巴勒維（Mohammed Reza Pahlavi）政權的立場，直到 1977 年美國新任總統卡特上任，情況略有變化。卡特政府強調人權與對軍火出售限制兩項政策，都衝擊到伊朗巴勒維政府的合法統治。巴勒維為了鞏固與美國的關係，虛與委蛇的表示願意尊重人權，事實上無意放棄他高壓統治，持續對國內反對派與政敵施以鎮壓，而且不遺餘力。另外，石油財富攪亂了伊朗的社會與經濟的脈絡，使其政治與社會情勢每況愈下。卡特總統基於圍堵蘇聯的戰略考量，同時為軟化伊朗向來在 OPEC 的石油政策，始終堅持高油價的提議。在國家利益至上雙重政策考量下，對伊朗違反人權的部份，總是不忍苛責的視而不見。⁵⁹

⁵⁶ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 684-685.

⁵⁷ Daniel Yergin. *The Prize*, p. 634.

⁵⁸ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》，（台北：五南，2011 年 6 月），頁 172。以沙烏地阿拉伯為例，單自美國採購的武器，由 1970 年的 1580 萬美元，增加到 1972 年的 3 億 1240 美元。

⁵⁹ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》，頁 173。

1978年12月，伊朗政局出現惡化，什葉派（Shiite）群眾發動大規模的示威活動，並席捲了所有反對巴勒維的勢力，油田區被罷工所拖住，產油量迅速下滑。石油工人拒絕供油給軍隊使軍方陷於癱瘓，巴勒維政府已經策手無措，政權搖搖欲墜。1979年1月，伊朗革命份子推翻了巴勒維王朝，流亡在外的何梅尼（Ayatollah Khomeini）回到德黑蘭接掌了伊朗的政局。伊朗革命政權在長達兩年的權力爭鬥中，致使國際石油業的經營重新改觀，也深刻改變世界的政治與經濟，衝擊最大的是對世界石油供應造成的震撼。

綜合來說，這一次的石油危機先是伊朗1978年12月所引發，原因是伊斯蘭革命引發社會動蕩，造成石油停產無法對外輸出，形成石油市場供給的缺口，雖經沙烏地阿拉伯及其油國組織增加產量加以彌補，世界石油市場的需求每日仍短缺200萬桶。而讓油價如蛙跳般的攀升，主要原因還是恐慌的心理所造成。它的起因有五項：⁶⁰

- （一）石油市場消耗量顯著成長發給市場的訊號。
- （二）伊朗革命破壞石油業的承包契約，新買主衝進市場搶購流失的油量。
- （三）石油消耗國的政策自相矛盾又自我衝突，無法消除市場緊張壓力。
- （四）油國刻意的操作，趁機漲價賺取利潤，並且擴大權力。
- （五）恐懼伊朗革命的擴散，擔心國際石油系統瓦解，恐慌導引負面情緒。

上述恐慌的心理引發的搶購與囤積，導致石油市場每日需求量比實際多出300萬桶，加上原先伊朗停產實缺供應的200萬桶，使每日不足額達到500萬桶，等於世界整體消耗量的10%。這種恐慌心理把實際每日需求的缺口擴大，進而導致更大的恐慌，惡性循環是油價飆漲的推手，從附表3-5，1970-80年OPEC發生事件與油價漲幅，可以看出當中相互的關係。例如，1973以阿戰爭油價從3.63美元暴漲至11.45美元，漲幅高達215.7%；1979年伊朗革命，油價從17.26漲到28.67美元，漲幅也高達66.1%。

⁶⁰ Alexander M. Haig, Jr., *Oil Diplomacy*, (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1980), p. 4.; Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 684-685.

附表 3-5 : 1970-80 OPEC 發生事件與油價漲幅表

時 間	平均油價 (每桶/ 美元)	與前一年價格 平均幅度	主 要 事 件
1970	1.80	0.0%	
1971	2.23	24.0%	德黑蘭協定 1971 年 2 月
1972	2.48	11.1%	
1973	3.63	46.3%	以阿戰爭 1973 年 10 月
1974	11.45	215.7%	
1975	12.18	6.4%	
1976	12.13	- 0.5%	
1977	12.40	1.0%	
1978	12.70	2.4%	
1979	17.26	35.6%	伊朗革命 1979 年 1 月
1980	28.67	66.1%	

註：欄內均以沙烏地阿拉伯輕質原油平均價格為準且以當年幣值核計

整理自：Albert L. Danielsen , *The Evolution of OPEC* , p.160.

貳、兩伊戰爭、強權立場與石油秩序

伊朗革命的浪潮似乎是何梅尼建立他神權政府的動力。1979 年 11 月 5 日激進的伊朗青年衝進美國大使館，佔領使館並且將館員充當人質。隔一年的 9 月 22 日，伊拉克的戰機無預警攻擊伊朗境內軍事目標，地面部隊跟著越過邊界爆發了兩伊戰爭，OPEC 會員國之間的衝突演變成戰爭震驚了整個波斯灣，再一次重創石油的供應系統。從伊朗的伊斯蘭革命、人質危機、兩伊戰爭，接連事件的發生，暴露了美國和西方國家在中東的勢力正在沒落，非但無力調停中東地區的爭端，提供穩定的石油秩序，甚至無法保護自身的經濟與政治利益。⁶¹

美國對人質遭挾持的反應是禁運伊朗石油向美國進口，凍結伊朗在美國的資產，伊朗的反擊是禁止石油輸往任何美籍石油公司。凍結資產的部分馬上奏效，唯獨石油的禁運傷害不到彼此，只會迫使全世界的石油供應重新做分配，結果把石油市場原本的供應管道搗亂，把石油價格推向新高。不僅如此，中東的局勢因為蘇聯在 1979 年 12 月上旬入侵伊朗東界的鄰國阿富汗，使情勢更加險惡。為了因應中東詭譎多變的局勢，確保美國在中東的利益，1980 年 1 月 23 日卡特總統發表了極具象徵意義的談話，即所謂的「卡特主義 (Carter Doctrine)」，表明美

⁶¹ 丹尼爾 尤金 (Daniel Yergin) 著，薛綸譯《石油世紀》(*The prize*)，頁 596。

國的立場。警告任何外力意圖奪取波斯灣的控制權，都將視為攻擊美國重要利益的行為，美國將以包含武力在內的必要手段予以驅逐。卡特總統為展示其決心，隨即下令成立一支快速反應部隊（Rapid Deployment Force, RDF），藉此在必要的時對中東情勢做出符合美國利益的反應。⁶²

伊朗伊拉克的戰爭，主要因多種敵對的關係所引起，包含：兩國領導人何梅尼和海珊（Saddam Hussein）個人的恩怨，民族與宗教的紛爭、意識形態的差異、政治與經濟利益的衝突、領土與邊界的爭議，爭取波斯灣霸權的野心等，而爭奪石油是點燃戰火的關鍵。⁶³ 其中爭執最激烈的是沙塔亞拉伯河（Shatt-al-Arab）的問題，這是伊拉克兩河流域所匯集的蜿蜒河流及三角洲，它構成了兩伊之間長達 198 公里的邊界，而且是伊朗通往波斯灣的重要孔道，伊朗大煉油廠建在這三角洲的平原上。同時，這條河也是伊拉克通往海口的唯一交通路線，大量石油經由沙塔亞拉伯河出口，因而對河流的主權爭議十分堅持，極端敏感。除此之外，兩伊的石油設施，包括油田、煉油廠、抽油站、輸油管等設施，大半集中在沙塔亞拉伯河四周，雙方對這條河的依賴極重。1975 年兩伊簽定了最後協定，重新認定以沙塔亞拉伯河道的中心點為國界。⁶⁴

伊拉克總統海珊的意圖與野心，想趁著伊朗革命動亂推翻何梅尼政權。不僅要掌握沙塔亞拉伯河航道的主權，更想奪取伊朗境內的庫吉斯坦（Khuzistan）省，這裏擁有伊朗石油蘊藏量的 90%。最終，海珊想稱霸波斯灣要使伊拉克成為中東地區新的霸權。⁶⁵ 海珊的作戰構思是想，以閃電攻擊，一舉擊潰伊朗戰力，因此，伊拉克進攻的重心指向伊朗的心臟 - 石油工業。海珊的判斷和戰略構想證實都發生錯誤，伊朗先是挺住伊拉克的攻擊，緊接著對準伊拉克的目標猛烈的反擊，尤其數以十萬計的伊朗青年以殉道的方式，抵住伊拉克的推進。瓦解了伊拉克預想戰事在短時間內結束的計畫，由於兩方勢均力敵，出乎意料的這場戰爭拖延了 8 年，雙方都付出慘痛的代價，而且影響了整個世界。戰爭的結果並沒有讓海珊的野心得逞。

戰爭的第二年，伊拉克和伊朗相互擴大對石油設施的攻擊，意圖窒息對手的經濟動脈，重創對方的有生戰力。伊拉克先是對伊朗最大的煉油廠展開攻擊，並且攻擊它的石油港口和石油城市；伊朗也反擊伊拉克的石油設施，將它通往波斯灣的石油輸出完全堵死，並且說服敘利亞切斷了伊拉克經過其境內的油管。結果

⁶² Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, p. 88.，這支快速反應部隊到了 1983 年雷根政府改名為中央司令部（CENTCOM），它的任務主要在確保波灣地區的石油供應，防衛波灣地區的油田受到內外部的威脅。

⁶³ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp. 111-112.

⁶⁴ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 707-709.；Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp.111-112. 當時簽定協議的伊拉克代表就是時任副總統的海珊，他個人對這個協定極不滿意，這也是他就任總統後發動戰爭的因素。

⁶⁵ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, p. 114.

是：伊朗石油的輸出因戰爭而減少，伊拉克的石油出口幾乎停擺。⁶⁶ 兩伊戰爭波及國際石油市場最直接的影響是，每天短少了 400 萬桶的油量，相當於 OPEC 產量的 15%，佔自由世界需求量的 8%。石油市場再度受到恐懼心理的驅使，現金交易市場的油價再次跳漲。即使國際能源署（IEA）出面協調要求各石油公司避免恐慌造成市場過量的搶購，也要避免大量的倉儲囤積，但規勸的效果終究不彰，在 IEA 無法啟動緊急分配措施，多邊國際合作流於形式，⁶⁷ 只能眼睜睜的看著石油市場，彷彿失去控制的紊亂場面。

人質危機使美國在兩伊戰爭中，從事外交斡旋的努力立場尷尬，但「卡特主義」表明美國將以武力維持波斯灣的安定與和平，減少了蘇聯在入侵阿富汗之後，進一步將勢力擴展到波斯灣的可能性。同時，也抑制了兩伊戰火在一定的範圍，不致擴散到其它的阿拉伯國家。由於卡特政府對兩伊均無好感，除了聲明確保波斯灣的航行自由外，基本上採取的是平衡策略，不介入兩伊戰爭，避免兩伊當中的任一方擊敗對手成為地區的霸權，進而威脅到波斯灣地區的安全。⁶⁸ 不過，對於中東最大的產油國 - 沙烏地阿拉伯，美國在 1979 年伊朗革命開始，應沙國要求派遣一個中隊的 F-15 戰機進駐，以具體行動表明維護沙烏地安全的承諾。另外，兩伊戰爭爆發後，並以空中預警機（AWACS）和防空飛彈（Stinger missile）強化沙烏地阿拉伯的空防，一者阻止伊朗攻擊沙烏地的油田，二者嚇阻蘇聯的插足。⁶⁹

到了雷根（Ronald Reagan）基本上仍採取均勢的政策，目的在防止任一方獲勝威脅到波斯灣的權力平衡。為了平衡兩伊的軍力，美國與以色列合作秘密出售武器和零件給伊朗，但另一方面，美國擔心伊朗一旦獲勝，將在波斯灣地區輸出激進的回教革命，因而威脅美國的中東利益。於是反過來協助伊拉克，提供有價值的軍事情報，協助伊拉克有效攻擊伊朗的軍事目標，接著逐漸調整稍偏袒伊拉克的政策。⁷⁰ 例如 1984 年美國恢復和伊拉克的邦交，1987 年伊朗封鎖荷姆茲海峽（Strait of Hormuz）期間，為改懸美國國旗的科威特油輪實施強力護航。⁷¹ 蘇聯方面，除共黨總書記布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）發表對兩伊戰爭的聲明，包含反對強權國家在波斯灣建立軍事基地，不得部署核子武器，反對大規模武器擴散，不得以武力威脅波斯灣國家，不得干涉波灣國家的內部事務外，基本上保

⁶⁶ Daniel Yergin. *The Prize*, pp. 711-712.

⁶⁷ 鍾佳安，從 1973 年至 2000 年美國石油危機與對策看經濟安全概念，頁 7。

⁶⁸ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》，頁 174。

⁶⁹ Stephen R. Shalom. *The United State and the Iran-Iraq War*, (Boston: South End Press, 1993), 下載自：<http://www.zmag.org/zmag/articles/ShalomIranIraq.html>；Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, p.122.

⁷⁰ Kenneth M. Pollack, "Securing the Gulf." *Foreign Affairs*, Vol 82, No.4, (Jul/Aug, 2003): p. 2.

⁷¹ 周煦，《冷戰後美國的中東政策》，頁 174-175；Stephen R. Shalom. *The United State and the Iran-Iraq*, 下載自：<http://www.zmag.org/zmag/articles/ShalomIranIraq.html>.

持中立，但對兩伊都維持軍售。⁷² 事實上，蘇聯是伊拉克最大筆軍售的來源，法國則提供伊拉克高科技的武器；而以色列則提供武器裝備給伊朗，另外，超過 10 個國家在戰爭期間，對兩伊都有軍火的交易。⁷³

兩伊戰爭打了 8 年，在 1988 年的 8 月 20 日結束。這場戰爭雙方人員的死傷超過百萬，戰費高達 1500 億美元。⁷⁴ 同時，衝擊世界的政治與經濟，也重擊了原本就不穩定的石油市場。伊拉克則勉強稱得上是個贏家，一如所願戰爭結束後它成為中東地區軍力最強的國家。但企圖爭奪石油和爭霸的野心驅使伊拉克總統海珊，不到兩年的時間他又發動另一場戰爭。

⁷² Sheikh R. Ali , *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East* , pp. 122-123.

⁷³ Stephen R. Shalom . *The United State and the Iran-Iraq* , 下載自：
<http://www.zmag.org/zmag/articles/ShalomIranIraq.html>.

⁷⁴ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt , . “An Unnecessary War.”, 下載自：
http://www.foreignpolicy.com/issue1_janfeb_2003/walts.html.

第五節 本章結論

二次大戰以後的石油秩序，基本上是按照英美強勢發展而成形的，更具體的講英美的國際大石油公司 - 「七姊妹」，壟斷並且主宰了整個世界的石油市場。而戰後歐洲重建的馬歇爾計畫，優先的復興工程在於解決歐洲能源問題，石油趁勢發揮它的高效能取代燃煤成為主要能源，將歐洲以煤為基礎的經濟轉變成以石油為基礎的經濟型態。從 1948 年到 1972 年世界石油消耗量增加了 5 倍，快速工業化的經濟成長隨著石油消耗量的暴增，出現欣欣向榮的景象，這個時期的油源充足供應穩定，稱得上是石油的黃金時期（The Golden Age）。⁷⁵日本和西德更有驚人的成就，不僅從戰敗中恢復元氣，並且創下經濟奇蹟。經濟史學家陳德勒（Alfred Chandler）認為：日本和西德成功的基礎，得助於改良的經濟與社會制度，以及那個時期相對便宜的石油。

戰後美國正調整其角色，漸次注意到能源安全的議題。不論從二次大戰的教訓，石油的經濟價值，豐富的油藏條件等，中東都是美國思考外交政策、國際經濟、國家安全、財團利益最醒目的焦點。準此，歷任的美國政府一直將中東視為具有關鍵利益的地區，不僅防止蘇聯勢力的擴張，並且維持美國在中東的霸權優勢。杜魯門、艾森豪、卡特三位總統先後發表不許強權勢力插足中東，確保美國利益的聲明。

而在阿拉伯油國組織以石油為武器，對美國及西方工業國家禁運石油之後，1974 年接替尼克森的福特（Gerald Ford）曾對產油國提出警告：「以資源做為武器對抗他人，將使多數人遭受痛苦，由於資源的分佈不平均，許多國家將被迫選擇衝突或合作」。⁷⁶ 這個聲明為美國因應石油供應問題，將不排除使用武力做了有力的支撐。事實上，美國在越南戰爭以後，不願它的子弟流血為別的國家而作戰，為保護中東地區的石油，則另當別論。由於中東地緣政治的戰略價值，佔全球 2/3 的石油蘊藏量，治絲益棼的以阿衝突，阿拉伯國家之間彼此覬覦的石油利益，加上強權勢力的爭霸，中東地區遂成為油藏最豐富，卻也是最不安定的地區。

1960 年產油國家成立了石油輸出國家組織，團結產油國家的力量，逐步的從國際大石油公司奪回了油權，並且逐漸在國際石油市場上發揮影響力。1973 年的「贖罪日戰爭」，阿拉伯石油輸出國家以石油為武器，迫使日本及西方國家背離美國外交政策改而支持阿拉伯國家的立場，成功達成政治與外交目標，不但開創中東情勢的時代，也使得國際關係快速的重組，權力均勢則出現新的變數。

⁷⁵ Leonardo Maugeri, "Not in Oil's Name." *Foreign Affairs*, Vol. 82, No.4, (Jul/Aug, 2003): pp. 165-166.

⁷⁶ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, p.248.

1973-74 年間產油國家將油權完全的國有化，美國及西方國家不再有影響石油市場能力，石油市場的權力轉移到產油國家的手中。代表開發中國家的 OPEC 會員國，終於能和西方國家在比較平等的立場上展開對話，西方國家也認識到為中東和平的進程，石油的供應，必須調整他們的態度與行為，尋求阿拉伯國家的合作與支持。而權力對等的改變是促成 1979 年以埃簽定「大衛營協定（Camp David Agreement）」重要的基礎，也因為這個協定暫時解決長期以來的以阿衝突。同時，印證了不變的定律：誰能控制資源的流動，誰就能掌握權力。油國組織看準西方國家對能源的依賴，藉著供應促成價格上漲的壓力證實它的有效性，石油的問題不止是價格，更涉及到權力均勢的變化。

美國 1960 年代末期越戰的失利，1971 年因國際收支逆差惡化，不得不將美元和黃金脫鉤，放棄了「金本位」，導致布萊登森林體系的瓦解，加上 1973 年以阿戰爭遭受阿拉伯油國組織石油的禁運。美國從軍事、經濟與政治上都呈現出衰敗的景象，似乎說明美國霸權的衰落。事實上，美國的國力仍居世界之冠，它仍堅定的維繫著領導世界秩序的責任，1974 年強力主導成立一個多邊合作機制的國際能源署，不僅抗衡石油輸出國家在石油市場上的予取予求，並且積極研究節約措施與開拓新的能源。

1980 年第二次石油危機之後，國際能源署一方面要求的會員國鼓勵並資助各石油公司，從中東以外的地區探勘新的油源，另外，督促各國提高「戰略石油儲備（Strategic Petroleum Reserve, SPR）」的存量。新油源區的發現，工業國家節約能源政策奏效，使得石油市場回歸到基本面，漸由市場機能決定石油的供需與價格，少掉政治的考量因素。⁷⁷ 1982 年非石油輸出國家組織（Non-OPEC）石油的產量首度超過 OPEC。上述因素，是造成 1986 年國際石油價格暴跌的主因。

美國為防止阿拉伯國家動輒利用石油做為武器要脅西方國家，在經濟上採取「一劍雙刃（Two-Edged Sword）」政策，1970-80 年代利用 OPEC 賺取的高額油元（Petrodollars），⁷⁸大量吸引產油國家到美國投資，不但實現美元的回流，也使得油國海外資產回報率與美國經濟興衰榮枯結合在一起，成為相互依賴的關係。另外，鼓勵美國公司對產油國家在工業上的投資，使油國對投資者的技術和市場的依賴程度不斷加深，最後則透過軍售深化石油國家對美軍武器裝備的依賴。⁷⁹同時，阿拉伯國家也認識到，產油國家的經濟發展、政權的安定甚至許多方面的生存，有賴於美國健康的經濟。⁸⁰

⁷⁷ Leonardo Maugeri, "Not in Oil's Name." *Foreign Affairs*, p.169.

⁷⁸ 石油交易都以美元為計價基準，阿拉伯產油國石油輸出所賺取的美元一般稱之為油元。

⁷⁹ 楊光，美國的中東石油外交，《國際經濟評論》，（2003 年 5-6 月），頁 2。

⁸⁰ Sheikh R. Ali, *Oil and Power: Political Dynamics In The Middle East*, pp. 61-62.

西方國家一直將中東視為世界的儲油庫，同時，也認識到，只有和平、穩定的中東，才能提供安全的石油供應，任何改變中東均勢的事件，最後都將危及中東地區的安定和石油供應，這正是當 1990 年波斯灣危機發生後，在美國的號召下，西方國家能迅速採取一致行動最關鍵的原因。