

# 石油危机四十年后“狼”还在

--美国能源依赖之谜，对欧佩克石油禁运的误解

作者：盖尔·拉夫特，安妮·柯林

本文 2013 年 10 月 15 日发表于《外交事务》（原文请参考：

<http://www.foreignaffairs.com/articles/140172/gal-luft-and-anne-korin/the-myth-of-us-energy-dependence>）

美国第一任能源部长施莱辛格曾说，提到能源问题“我们只有两种模式：自满和恐慌。”美国目前正在经历的油气繁荣未来某一天可能会让它成为世界上最大的石油生产国，这已经使美国人的情绪天平向自满和石油充裕之感倾斜。而四十年前，当汽油价格在几月之内翻了四倍的时候，这种情绪还由恐慌所主导。当时的美国人忍受着汽油短缺的困扰，在加油站排长队等待几个小时之后却看到“对不起，汽油已售完”的标志，这曾经让所有美国人很受伤。随着对这些事件的激烈争论及时间的推移，经过三个独立但略有关联的事件发展阶段逐渐形成了当今美国政策制定所反映出来的说法：美国人自我解释说，造成这些痛苦经历的原因是阿拉伯国家石油禁运，即 1973 年伊朗和其他欧佩克阿拉伯成员国决定切断向美国和其盟国的石油出口，以惩罚他们在赎罪日战争中对以色列的支持。

到 1974 年 3 月，为期六个月的石油禁运解除之时，全球经济已遭受重创。美国失业率翻了一倍，国民生产总值降低 6 个百分点。欧洲和日本也同样如此。亚洲和非洲新成立的那些穷国家遭受的打击尤为严重，而这些国家没有哪个是石油禁运的打击目标。那些完全依赖能源进口的国家负债累累，上百万失业穷人不得不离开城市回到农村。美国的声望也遭遇打击，事实证明正处于冷战之中的美国没有石油不过是纸老虎。1973 年，美国防部长施莱辛格在收到埃克森石油公司的电报时首先意识到了这一点，电报中埃克森公司称将停止向所有美国在欧洲的军队以及第六舰队输送石油。随后国务卿基辛格表明美国准备派军队到波斯湾接管任何能够保证石油供应的国家，由此展开了美国能源政策军事化的序幕。这距昔日超级大国英国警告俄国它将“不惜一切力量”抵抗俄在波斯湾驻军事事件整整过去了 70 年。自 1973 年美国派军队驻扎保卫波斯湾后，从这个海湾自由流出的石油一再成为美国的切身利益。

阿拉伯石油禁运给美国带来的强烈脆弱感到现在仍未恢复。用参议员利伯曼的话说，美国一直被领导人们描绘成“一个可怜的巨人，如小人国中的格列佛，受小国家一时之念的牵制。”虽然与大众普遍认为美国从未真正依赖于中东石油供应相反（现在只有 9% 的美国石油供应来自于此地区，而且历史上从未有超过 15% 的时候），美国还是害怕未来某一段时间石油供应会被某一国所中断，由此形成了一个石油安全范式，其目的是：减少从这一不稳定地区的石油进口。确实，从尼克松到奥巴马的每个美国总统，都把重点放在实现“能源独立”上，或增加国内石油供应（共和党），或增加汽油税和改进机动车燃油效率来限制需求（民主党）。美国人因而形成了这样的观念：只要石油进口减少，美国依赖石油的弱势就会有所缓解。此外，他们还被承诺说，减少进口会使原油价格更低，油价也会

更低。这些认识在当时是错误的，现今更是不准确。四十年的能源自足竞争反映出在正确理解 1973 年事件上存在条理性错误，尤其在理解欧佩克组织在此事件上及其后四十年所起的确切作用方面。因此，得出的错误结论导致政策制定者和权威人士把重点放在错误的问题上，即依赖石油进口的问题，并提出了意在解决被错误定义的问题的方法。由于新近出现的石油繁荣，许多政策制定者正在经历一种“非理性繁荣”之感，一些权威人士甚至梦想实现自给自足。现在是重新审视 70 年代石油禁运和其教训的时候了，重新思考国家的能源自足定位，重新更准确地界定国家的石油问题，从而得出解决方法，让美国及其他国家走出困境。

## 戒绝禁运综合症

石油禁运结束后实际油价（扣除物价上涨因素）仅有些微下滑，这是证明石油禁运说错误的第一个线索。其后油价直到 90 年代末再没回到禁运前的水平。油价上涨的根本原因与赎罪日战争或美国武力支持以色列没有任何关系，而只是一系列事件的第一个阶段，反映出来的是石油市场深刻的结构性转变—从买方市场转变到卖方市场，也是从 40 年代中期到 70 年代七大控制全球石油产业的西方石油公司向十二个政府组成的垄断联盟的转变。1960 年，欧佩克最初由 5 个成员国组成，他们不满过低的石油收入份额以及 1959 年美国实行的石油进口限额（降低北美以外的石油价格而为国内钻探者保持高价），成立联盟的目的在于改变他们与国际石油公司的力量平衡。德克萨斯州铁路委员会是德克萨斯州的一个管理机构，几十年来一直成功用配额制抑制美国的石油生产，目的是保持石油高价，满足美国石油生产者的利益。受此做法激励，欧佩克的创建者们明白如果能加强对大部分世界石油储备的控制，串通起来压制石油生产，就可以使油价上涨到他们满意的水平。1971 年，美国成为石油净进口国，德克萨斯州铁路委员会在石油市场上失去权威，允许国内生产商按照自己的意愿和市场能够承受的产量进行生产。石油定价权从休斯顿（美国）到利雅得（中东）的转变由此开始。在实施禁运前 3 年，欧佩克成员国竭力通过税收和石油资产国有化迅速控制国际石油市场，通过随意减产和大幅涨价来抵消美元贬值造成的收入损失。这些措施有效地使原油价格在 1970 年到 1973 年之间翻了一倍，空气中弥漫着一种危机即将来临的感觉。在 1973 年 4 月的《外交事务》中，有一篇颇具影响力的文章，名为《石油危机：这次狼真的来了》，作者是白宫石油专家詹姆士·阿肯斯，他在石油禁运前一个月被任命为驻沙特大使。他在文中预测说石油危机真实存在，对此必须采取紧急行动。他认为在阿拉伯人的石油财富还没有充分利用的前提下，他们会得出这样的结论：埋在地下的石油就跟存在银行一样，即使需求急剧上升，他们应该减少而不是增加生产。在苏伊士运河和戈兰高地开战之前（赎罪日战争），欧佩克组织一直在寻求稳妥的行动方案来推高油价。

赎罪日战争的爆发带来了新的发展阶段：真正实行石油禁运。欧佩克阿拉伯成员国和伊朗决定于 10 月 19 日停止向美国输送石油，以惩罚尼克松总统向国会呼吁拨款 22 亿美元紧急援助以色列，之后禁运延伸到荷兰、葡萄牙、罗德西亚和南非。虽然打着禁运的旗号，改变游戏规则的不是停止向某些国家出口，而是欧佩克成员国减少石油生产。石油市场就像是一个游泳池，生产者往里注油，消费者往外取油，谁买谁生产的油并不重要。如

果禁运仅仅是禁止出口到某些国家，这对价格的影响就不会那么大，因为这些国家可以从其他国家购买，并且欧佩克国家的石油也会出口到别的国家。但是，在需求水平不变的情况下，供应的减少肯定会使全球油价上涨，每个国家的油价都是如此，而不仅是那些遭禁运的国家。实际上发生的情况是：欧佩克的主要成员国利用地缘政治事件向低供应量转变，把价格推高到他们认为更公平的水平。市场上石油供应量总计减少了 5 百万桶/天，而欧佩克原油牌价再次翻倍，从每桶\$5.12 上升到 \$11.65。

同时在美国（第三个发展阶段），禁运前三年施行的价格管制政策带来了加油站蜿蜒排大队的人们和绝望的司机。1970 年的经济稳定法案给了美国总统控制美国市场价格的权利：对整体经济进行有效控制，包括工资、利息、红利、产品定价等等。这也包含对燃料价格的管制。而 1970 年强制实施的石油进口配额计划使美国的石油价格高于国际油价 2.5 倍，这多少使得美国的政客们寂然无声。而欧佩克减产后的油价的上涨使这个政治和监管机器超级忙碌起来。美国政府在政治上不能放松燃料价格管控，使其与国际油价同步上涨，这使得一些炼油厂的燃料销售成为赔本生意。从而导致国内燃料供应减少，而需求并没有下降，因为政府不允许价格反映出实际市场水平而上涨。其结果是加油站燃料短缺，消费者中弥漫着恐慌和不确定感，再加上政府的双重打击—1973 年 11 月通过的《紧急石油分配法》让政府对石油产品实施苏联式的配额和定量供给制度。

传统的能源安全定义是“价格适中，供应充足。”这就是说，有关禁运的集体记忆和美国对之的反应主要是由影响供应的事件造成的，即禁运和加油站排长队，而忽视欧佩克组织对供应-需求平衡的改变，这在后来的几十年都影响到价格这一平衡砝码。这也是可以理解的，在舆论最热的时候，再加上水门事件，美国公众担心国家能源将用尽，而或许并不了解美国政府在造成这一问题上所起的作用，公众已经对政府解决这一问题的能力失去信心。从 1973 年得出的结论就是，石油自足会否定外国有能力影响到美国的生活方式。作为对此危机的回应，尼克松总统施行了《独立计划》，其目的为到 1980 年实现美国能源自足，然而此计划只是加深了民众的这种认知。在恐慌时期所失去的和当今保留下来最相关的是这样的事实：世界上最重要商品垄断联盟欧佩克的形成，消费国和生产国之间出现了新的力量平衡。最紧迫的脆弱性，即由于欧佩克成员国国内政治和经济的需要，导致油价大幅上涨和成员国生产不足，以及市场的扭曲问题，这些都一直被美国能源安全范式普遍忽视。

## **“屋中的透明大象”**

**（译者注：喻指看不清、但明知存在却故意忽视的问题）**

石油分析家们往往低估欧佩克在现代石油市场中的作用，他们嘲笑欧佩克机能失调、无足轻重，早已失去给石油定价的影响力。在观察欧佩克每周的管理工作时很容易得出这样的结论，尤其在成员国内部的纷争方面。但如果看这个组织自 1973 年以来的总体表现，阿肯斯对欧佩克的看法是准确的—深埋地下的石油就像存在银行一样。在过去的 50 年间，世界人口从 40 亿增加到 70 亿，机动车的数量也翻了四倍，中国也从一个沉睡封闭的经济体即将成为世界上最大的经济体。所有这些都造成国际石油需求从 5500 万桶/天

增加到今天的 8800 万桶/天。虽然美国和其他非欧佩克成员国都在增加石油产量，占世界可开采石油储量 3/4、每桶勘探采油成本最低的欧佩克组织国家目前的石油产量与四十年前还一样，仍为 3000 万桶/天，占全球供给的 1/3。换言之，欧佩克组织故意使其生产能力大大低于已知储量允许的产量，就是为了使油价高于实际应有的水平。如果埃克森、英国石油公司、壳牌和雪佛龙等石油公司拥有世界常规石油储量的 3/4，他们绝不会只占全球供给的 1/3，也许会占 68%，或 82% 等等。若非如此，这些公司就会面临反垄断诉讼。不过，反垄断法并不针对主权国家，且欧佩克组织正是由主权国家所组成。

由于严重依赖石油财政收入，欧佩克成员国正面临自“阿拉伯之春”以来大幅增加的财政支出。更糟的是，波斯湾国家也是世界上增长最快的石油消费国，如沙特阿拉伯是世界第六大石油消费国，消费的石油比德国、韩国或加拿大都多。这就意味着随着国内需求的攀升，他们用于出口的石油就更少。欧佩克所说的石油“公平价格”或“合理价格”，也就是石油的财政保本价格（欧佩克成员国需要平衡国家预算的每桶石油价格）将为了保证政治的稳定继续保持高位。“1997 年的时候我觉得 20 美元是合理价格，到 2006 年我觉得 27 美元比较合理，”沙特阿拉伯石油部长阿里·伊米今年 3 月这样解释，“而现在的油价是 100 美元……我还是说‘这个价格是合理的。’”欧佩克成员国的财政支出很可能继续走高，因为这些人的人口以及维稳的费用一直在增加。沙特阿拉伯每桶石油的财政保本价格如今是 98 美元，委内瑞拉 112 美元，阿尔及利亚和尼日利亚都是 125，伊朗为 144。这意味着两位数的石油价格不再能被欧佩克成员国所接受，其应对西半球的石油繁荣将是相应的减产。从欧佩克成立以来，这一直都是它的运作模式。当美国或挪威等非欧佩克成员产油国增加产量的时候，作为回应，欧佩克可以相应减少供应，使市场上的石油总量保持不变。发达国家需求的增加使得欧佩克组织仅袖手旁观就可以了，因为其他国家增加供应也能达到同样的效果。只要美国的石油安全范式仍依赖于增加国内石油供应和减少需求两个原则，欧佩克就能最终使价格上涨而达到他们一致同意的保本价格。欧佩克国家年财政收入超过 1 万亿，他们似乎并不关心油价的飞速上涨给全球经济带来的影响，更不用说给那些世界上最穷国家带来的影响了。他们所关心的且自认为合理的是：尽可能维持高油价，保证他们能够有能力在国内花足够的钱防止民众冲击自己的宫殿，保证他们政权的存在。

因此，美国从波斯湾进口的黑色液体并不值其价格。只要石油仍然是世界上唯一的运输燃料，无论增加国内石油生产还是改进我们汽车的效率都不能改变这一现实。虽然这样的措施也许对我们的贸易平衡和环境有积极影响，但在很大程度上都与石油进口带来的经济负担或消费者面临的价格没有多大关系。美国能源脆弱性的关键不在于国家进口石油的量，或者这些进口的来源，当然也不是中东切断石油供应，而是对控制石油价格的无能为力。石油禁运不是“狼”，这才是“狼”。

## 竞争-婴儿-竞争

欧佩克组织控制全球的运输行业达半个世纪之久，这让我们把其以量定价策略当成了既成事实，而我们并不应该这么做。现代全球经济的基本原则是自由贸易、开放的市场和

反垄断法，不应该出现一个垄断组织主导任何一种商品的现象，更不必说是最具有战略意义的那种商品。而大部分欧佩克成员国家都是世界贸易组织成员，其中卡塔尔更是世贸组织贸易洽谈会所在地，这不过凸显了这种矛盾。作为保留下来的少数垄断组织之一，今年初，钾肥垄断组织因为某一主要成员的突然退出而被打破（译者注：7月30日俄罗斯乌拉尔钾肥公司宣布退出BPC出口联盟。）欧佩克应该不会出现如此重大的变故，毕竟所有成员国都在一条船上，紧紧靠拢这个组织是他们唯一保持经济发展和国内稳定的方法。

但是美国现在正面临一个独特的机会，能在相当短的时期内控制石油价格。在此，我们应该回顾一下人类历史上与当今石油具有同样战略地位的食盐。正如石油垄断当今运输燃料一样，食盐曾经是食品保存的垄断者。食盐决定国际事务从长达几个世纪，为争夺这种商品还曾发生过战争。而这种控制随着人们发明了食品保存的其它方式而打破，这些方式包括灌装和冷藏。食盐战略重要性的削弱并不是因为各国停止进口或使用食盐，事实上，我们进口和使用的食盐比以前还要多，而是因为我们有其他选择。石油的战略重要性也可以用类似方法予以削弱。

在每个有替代商品与之竞争的行业，石油都会因为高价失去市场份额。例如，直到1973年，大部分工业化国家，当然还有大部分发展中国家都用石油发电。美国电力的1/4，日本的70%都是石油发电而来。但在70年代，随着美国、日本和法国等主要经济体民用核电的出现，以及随后越来越多地使用天然气发电，都有效地将石油推出电力结构。如今，美国只有1%的电力是石油发电，而且石油需求量中只有1%用于发电。（虽然政客和权威人士都在说风力、太阳能和核能发电能降低国家对石油的依赖，当今包括中国在内的大部分国家电力都与石油不相关。）我们并不知道从输电线路、变压器、配电器、控制系统一直到家用电器所用的电是如何产生的。没有一个美国人因为公共事业公司改变能源结构而必须更换咖啡机或洗碗机。

运输行业还没有发生这样的转变，仍同四十年前一样由石油主导。虽然其他包括天然气、煤等在内的能源商品以及可以由这些能源制成的燃料都分别要比石油及石油类燃料便宜很多，但只要制造出来的汽车只能用石油燃料，石油将继续是无可比拟的主人，不会面临任何竞争。不过，如果汽车能使用包括石油在内的多种燃料，石油将被迫与其他能源商品竞争运输燃料市场份额，虽然其他能源商品价格可能更高，石油价格肯定会下降。因为，可替换产品之间的竞争就是价格的竞争。

虽然有其他便宜的非汽油燃料，只能用汽油的机动车仍普遍存在，部分原因在于燃料站、燃料产商和机动车制造商之间复杂的多方协调关系，部分则在于多年来形成的根深蒂固的石油监管优势，因此相比其他燃料，在运输时人们更愿意使用石油。作为一个集体，欧佩克在石油市场上是垄断者，但由于只使用汽油机动车的存在，欧佩克也可以有效垄断运输燃料市场。而现在这些能够改变，也必须要改变。

## 让天然气与石油竞争

近年来，随着水力压裂和水平钻井技术的发展，北美开采出数量巨大的致密油和天然气，“能源革命”一词流行起来。但讽刺的是，如果说这能给石油安全形势带来真正且持久影响的话，也是因为非常规天然气生产，而不是非常规石油生产。国内石油生产的增加终究对于抗衡欧佩克来说还是微不足道的，而低成本的天然气就不同了。

按照当前的石油和天然气价格，石油以能源当量计算比天然气贵 5 倍。但即使价格低廉，美国只有不到 1% 的天然气用于汽车燃料。在交通运输方面利用天然气有多种不同的方法，有些燃料费用低但汽车费用却较高，而有些燃料和汽车费用都较低。比如说，压缩天然气作汽车动力虽然燃料便宜了，但是汽车费用却比较昂贵。天然气发电可为混合动力和电动车充电，同样汽车费用较贵，但燃料却相当便宜。天然气也可以转换为汽油、乙醇、甲醇等液体燃料，这些都可用于适用任何汽油和乙醇混合燃料的多重燃料引擎。安装多重燃料引擎在机动车上大约会增加 100 美元的费用。尤其是甲醇因其经济实惠和灵活性引起多方关注，目前其价格在能量等效基础上比汽油便宜 1 美元，而且使用这种燃料的机动车费用也较低。用甲醇发动汽车需要的只是多加一个燃油传感器和抗腐蚀燃料管线。值得注意的是，虽然中国还没能经济可行地从其巨大页岩气储藏中开采天然气，但是却大开甲醇运输燃料市场之门，中国已经成为世界上最大的甲醇生产国和使用国，其甲醇主要从煤中提取。这种燃料的经济性非常诱人，以至于非法勾兑现象猖獗。

如果放开机动车燃料的竞争，将会使便宜且充裕的天然气和煤等商品与因垄断组织长期控制供应而价格飞涨的石油相竞争。非石油燃料产量就会随之增加，消费者可以根据不同燃料每公里价格的差异在燃料之间自由转换，这将最终使石油价格在市场上面临竞争。

虽然因为地质情况和不同地区的比较边际生产成本，欧佩克还不太可能失去全球石油市场的垄断地位，但在运输燃料市场上如若机动车能使用可与石油相竞争的燃料，欧佩克就只不过是其他燃料供应者。但为此我们必须首先在能源对话中按下重置按钮，摆脱我们那些也许能让美国更接近石油自足，但绝不会让我们实现能源安全的老的准则和策略。真正且持久的能源安全不需要我们与世界其他国家隔绝，而应该在运输燃料领域贯彻美国一直珍视的经济原则：消费者选择、开放的市场和有利的竞争。

注：盖尔·拉夫特和安妮·柯林为美国全球安全研究所(IAGS)联合主任，也是美国能源安全委员会高级顾问。他们还是《石油多极化：美国能源安全模式的崩溃》一书的联合作者。

翻译：关媛