



国际能源大视角丛书

ENERGY GREAT ANGLE OF VIEW

丛书主编◎刘显法 王 震

美国能源政策： 历史、过程与博弈

A Policy of Discontent:

The Making of a National Energy Strategy

[美] 维托·斯泰格利埃诺◎著

郑世高 刘晓青 孙旭东◎译



石油工业出版社

国际能源大视角丛书

美国能源政策：历史、过程与博弈

[美] 维托·斯泰格利埃诺 著
郑世高 刘晓青 孙旭东 译

石油工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国能源政策：历史、过程与博弈 / (美) 斯泰格利埃诺著；郑世高等译.
北京：石油工业出版社，2008. 7

(国际能源大视角丛书)

书名原文：A Policy of Discontent: The Making of a National Energy Strategy
ISBN 978 - 7 - 5021 - 6435 - 5

I. 美…

II. ①斯… ②郑…

III. 能源政策 - 研究 - 美国

IV. F471. 262

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 205865 号

Copyright©2001 by PennWell Corporation

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transcribed in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, without the prior permission of the publisher.

本书经 PennWell Corporation 授权出版，中文版权归石油工业出版社所有，侵权必究。

著作权合同登记号图字：01 - 2006 - 3733

出版发行：石油工业出版社

(北京安定门外安华里 2 区 1 号 100011)

网 址：www. petropub. com. cn

发行部：(010) 64210392

经 销：全国新华书店

印 刷：石油工业出版社印刷厂

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

787 × 960 毫米 开本：1/16 印张：20

字数：354 千字

定价：48.00 元

(如出现印装质量问题，我社发行部负责调换)

版权所有，翻印必究

《国际能源大视角丛书》编委会

主 任：李润生

副 主 任：温青山 张来斌 刘显法 白泽生

主 编：刘显法 王 震

编 委：（按姓氏笔画排列）

王 震 车长波 刘 岩 刘克雨

齐 晔 孙旭东 李文乐 李 辉

吴力波 张卫国 张海滨 张 镇

林伯强 周家尧 霍国庆 戴 锭

丛书序

能源是人类生存和社会发展的主要物质基础之一。煤炭、石油的开发和电力技术的发明应用，决定性地推动了工业社会和现代文明的形成与发展，使全球数十亿人经过短短 300 年的时间，就享受到了我们的祖先难以想象的幸福生活。但是，由于可供利用的煤炭、石油、天然气、铀等化石能源资源是有限的，而可再生能源在可预见的未来还难以成为主要能源，因此化石能源的开发使用已经成为国际经济、政治、外交乃至军事的焦点。

作为世界上最大的发展中国家，建国以来特别是改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就。进入 21 世纪，我国经济发展加速，工业化、城镇化步伐加快，能源消费随之迅猛增长。2007 年煤炭消费 25.8 亿吨，占全球 38%；石油消费 3.4 亿吨，占全球 6%。由于资源禀赋的影响，自 1993 年我国成为石油净进口国以来，进口比例不断提高，2007 年我国石油消费的 50% 已经来自国际市场；一批大型进口液化天然气和管道天然气项目已经和正在建设。为了满足不断增长的石油和天然气需求，经过十几年来来的艰苦努力，国内石油公司通过加大国内石油天然气勘探开发技术和资金投入，扩大海外油气田合作开发、积极发展国际油气贸易、与油气资源国合资建设大型炼油和石化项目等多种方式，拓宽了油气供应的渠道，取得了非常显著的成效。我国已经比较深入地介入了国际能源市场特别是石油市场。国际石油市场的变化已经成为我国经济决策的重要晴雨表，我国的石油生产与消费也开始成为国际石油市场天平上一个重要砝码。石油与政治、外交、社会发展的关系越来越密切。

2005 年 8 月中海油竞购尤尼克铀羽而归，解释国际石油价格高涨原因的“中国因素论”，解读中非深入合作的“谋求石油说”，都引发了我们对石油这一特殊资源特殊属性的重新思索；国际石油价格的跌

宕变化，特别是最近一年来奇迹般地飙升，让全世界为之瞩目。石油，这一全球贸易额最大的商品，这一影响地缘政治、国际关系的敏感商品，这一时刻触动经济社会发展神经的一次性资源，从来没有像今天这样受到政治家、外交家、军事家、企业家、金融家和经济学家以及各类机构的关注。进入新世纪，石油带给了我们太多的课题。

对我们而言，有三件事情确定无疑，也必须坚定不移：第一，中国要发展，中国需要石油；第二，中国必须走科学发展、和谐发展、节约发展之路；第三，中国一定要融入世界、扩大合作，谋求与资源国互利双赢。这一切，都需要我们具有全球的视角。在这个充满变数的世界上，没有人能借给我们把国际石油市场“看得清清楚楚、明明白白、真真切切”的那双“慧眼”。这双至关重要的“慧眼”必须、也只能靠我们自己练就。

正是朝着这一目标，2006年底，我们开始策划编著出版《国际能源大视角丛书》，致力于研究解读国际能源市场的结构和主体，特别是石油输出国组织（OPEC）、国际能源署（IEA）、石油公司、石油交易所的历史演变、功能和机制，美国能源政策的架构和形成机制，同时翻译推介优秀的国外能源经济理论著作。

经过一年多的艰辛劳作，第一批六本译作已经完成。《国际石油政治》比较系统全面地介绍了国际石油基础知识、重大事件、重要角色和发展趋势；在《美国能源政策：历史、过程与博弈》一书中，前美国能源部助理副部长以亲身经历讲述了美国能源政策的历史、美国能源政策制定过程中各利益方错综复杂的博弈故事；《国际能源市场：价格、政策与利润》作为一本优秀的大学教科书，对能源价格形成的宏观和微观因素进行了静态和动态分析，并探讨了民族心理和文化等非经济技术因素对价格的影响；《美国的石油战争》从政治、经济、宗教、历史、地理等多个角度，分析了中东这一动荡地区的不安定因素以及能源问题对世界的影响；《能源价格风险管理》详解了期货、期权等金融工具对规避能源价格风险的作用机理，讨论了如何把握国际能源市场的脉搏；《油气资产购买和出售：成功运作策略》则详细阐述了

石油资产买卖的程序，探讨了油气资产评估、谈判策略、时机把握等实务技巧。

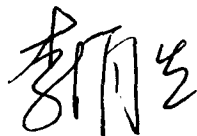
目前，《OPEC：历史、功能与机制》、《IEA：历史、功能与机制》、《石油交易所》、《国际石油公司》、《能源经济学》（均为暂定名）等第二批书籍的编译工作正在紧张进行中，计划明年与读者见面。

在第一批丛书出版之际，我们要感谢为此付出辛勤劳动的中国石油大学（北京）、中国石油天然气股份有限公司石油化工研究院、石油工业出版社等单位的专家和老师们，感谢中国石油天然气集团公司有关领导的关心和支持。

我们深知，国际能源市场研究是一项复杂、艰巨的任务，而练就那双慧眼则需要更多的有识之士躬身其中。

我们期待着。

编委会主任：



二〇〇八年六月二十八日

序

尽管各届政府你来我往，政治明星时升时落，但政府工作却一直向前。这是职业公务员用他们令人惊讶的奉献、才干所努力的结果。在一定意义上，政府政策的转承主要依靠机构的记忆，而这些记忆基本上来自职业公务员；在某种程度上，法规和规则的连续性和一致性在很大程度上是职业公务员努力的结果；而“专门管理知识”最经常被否认存在，确实存在于这些职业公务员之中。

这些人往往工作在满怀信任的公民和经选举产生的代表或被任命的管理者之间。而那些管理者所关心的只是如何在下届连任。正如埃沃赖特·德克森的座右铭所说，“政治家的首要责任是再次当选。”如果政客们为下次选举、下次选票而用权，不难理解为符合当时的民众口味而决策的诱惑确实很大。但是需决策问题之复杂，明智决策所需之技术知识，问题之缘由以及决策之后果所带来的难题，对那些被任命或偶然获选的施政者来说或许有些力不从心，因为他们并非基于经验、训练或专业资格而被选来完成决策任务。

在所有政府管理中，没有哪一个领域如能源这般反映现实情况，其集中体现在始于20世纪90年代的席卷全国的重组浪潮。能源供求和资源关系的经济复杂性在很多方面已经使政治家和管理者们有点招架不住。时至今日，其结果（以加利福尼亚州为最）并不令人满意。电力在西部的批发价格不该比中西部和东部高出十倍；天然气，足可稳定满足未来几十年的消费，不应出现价格大起大落。石油，不能仅仅因为主要靠进口而成为其供应者左右我们外交政策的砝码和制造国内恐慌的武器。资源保护、绿色能源以及核电利用应该充分展开，不是出于政治目的而是为实现我们的经济和环保目标。如果这些问题能够合理解决，我们应该感谢那些虽然不为大众所知但却一直在教育约束决策者们的功臣，他们不在新闻媒体露面，也不会为好的结果邀功，为坏的结果推脱。

目前汽油价格和停电的蔓延受到晚间新闻节目的关注，当然这只是媒体大事化小的一种处理方式，但反映出来的却是能源问题的错综复杂。消费者的期望和反应或许是新闻的主体，而问题的实质是生产商（或生产区域）与消费者之间无法和解的利益之争。不仅是我们东西部的问题，还涉及国外：从欧佩克操纵市场价格到阿拉伯世界的政治图谋，从美国资本的投资选择到税收激励政策，都会影

响美国能源计算等式中的变数。满足公众既想拥有耗油高、污染大的 SUV 汽车，又想使用洁净环保燃料的需求，提醒善于思考的人：节能的经济性要求保持增加生产以满足增加的需求的成本和收益之间的平衡。计算每增加一桶石油或一度电全部成本的方法，亦会反映出我们这个民族如何看待自然界和人类社会的和谐。

维托·斯泰格利埃诺先生的书不仅关注上述问题并且涉及解决这些问题的政治意义。比如为什么里根政府和克林顿政府放开的管理方式尽管风格截然不同，但似乎是很成功的。而卡特政府和布什政府在位期间积极的管理方式反而为能源危机所困扰。是时机不当还是管理不够？本书的讲述将帮助我们解读这一切。至少从表面看来，这本书的解读似乎与直觉相反。

这是一本对不同层面的人群都非常有意义而且实用的书。准确地说，这本书是一部 1990 年国家能源战略史。这一战略在 20 世纪 80 年代能源部长詹姆斯·沃特金斯任期内最终完成，并在 1992 年成为《美国能源政策法》。但实际上这是对 1973 年阿拉伯石油禁运的最终反应。正如作者所述，对这样一部战略的需要，和 1973 年石油危机一样，有着更深刻的根源。正因为我们未能够在 1973 年之前制定统一的能源政策，从而在很大程度上导致了石油危机和海湾战争及其后果。本书讲述的这一故事令人信服，不容置疑。

对能源感兴趣的读者会发现本书既有知识性又有指导性，是对无反应、反应、过度反应所带来的危险的慎密分析。本书为读者详细展示出导致我们今天所面临的不稳定状态的重要的人物、时间和事件；目前依然热烈探讨的话题，包括石油自给的梦想，在阿拉斯加自然保护区、伊利湖底和加利福尼亚、佛罗里达州的浅海钻取石油以及重新利用核能、风力发电的应用等。无论是能源问题研究的新手还是专家，都将随着逐渐展开的传奇画卷了解和体会今天的能源状况是如何形成的。

本书不仅仅是为能源专家所写，实际上，它是一本很好的政治科学读本，会经常讲到政府政策和管理决策的制定过程，是关于国内外政策如何相互作用的故事；具有强烈内部影响的外部事件的故事；是关于政治任命、政治野心、哗众取宠和争夺利益及头衔的事件；是关于不能公之于众的混乱立法过程的故事。当然，本书也是关于敬业的职业公务员和开明的政治领导人，用努力工作、政治智慧和奉献精神解决难题，并影响和改变着国家政策的故事。

本书最主要的内容是关于在政治和公益活动中互相妥协之重要性的故事。没有妥协凡事不成，而且会带来更多不幸。这种妥协是意识到国内立法目标多元化的结果，是兼顾和尊重各种不同利益和观点的需要。这一过程必定受到参与者个

人人格即人类特质的影响。就此而言，作者很好地尊重了历史和读者。因此本书的内容不仅是能源政策的历史，也是真实人物的个人写照：他们如何利用他们的技能和禀赋，完成自己的工作，但又受到个性的局限。

在我们这个时代，非常具有讽刺意味的一个例子是：在记住“不以史为鉴就会重蹈历史覆辙”这句话的 100 个人当中，恐怕只有一个人能告诉我们谁是乔治·三塔亚那。同样的事情也经常发生在那些具有奉献精神的公务员身上，每个人都分享他们的工作成果，但是我们并不知道他们的名字。本书会使很多人会在对政府工作更深的理解中，理解我们国家的能源政策应该是什么样和可能会成为什么样，也会满怀感激地认识维托·斯泰格利埃诺先生。

芝加哥 伊利诺州

众达律师事务所能源法律部

主席

保罗 T. 鲁新

2001 年 5 月

前言

1973 年的阿拉伯石油禁运尽管时间不长，也没有实现其影响美国中东政策的目的，但它深深地影响到了美国人民对于推动世界经济增长的燃料和科技的看法。1973 年的石油禁运再次燃起民众对安全的关注。而最初在 19 世纪美国海军从以煤为燃料变为以石油为燃料的时候，民众曾经体会到了这一点。正如避而不谈不会减少大家对此问题的关注一样，为寻求能源安全，美国和西欧以及亚洲的工业化国家开始了一个昂贵的政策试验阶段，为的是减少过度依赖海湾地区石油供给对外交政策和国内经济带来的影响。无论在战争还是平时时期，获得安全的石油供给为所有政府所关注。但是美国对 1973 年石油禁运的反应超越了理性的范围，导致了国民对政府的信任危机。在 1973 年到 1980 年之间，美国的公共政策实质上为所谓的能源危机所左右。现在看来那场所谓的能源危机主要是心理上的而非现实当中的，但它直接导致了卡特的下台。

碳氢化合物和电子真能够决定一个国家的命运吗？但在 20 世纪 70 年代看似如此。或许石油政策的失败让人们看到了人类在解决自身问题时的无能为力。人们对能源政策的不满无论何时都根深蒂固。在罗斯福新政期间，国会强烈谴责其在 20 世纪 30 年代广泛开展的联邦水电计划侵入了电力应用领域；杜鲁门总统因无法阻止伊拉克的油田国有化而使美国石油公司必须面对其后果而受到强烈谴责；艾森豪威尔总统因强制控制石油进口而受到谴责。只有肯尼迪、约翰逊和克林顿这些“二战”后的总统们没有在这个问题上受到公众的批评，但这仅仅是因为他们把能源政策放在了国家事务中较为次要的地位。

美国的能源政策所激起的关注并不仅仅是技术上的，它还导致了石油生产与石油消费国和地区之间的矛盾。它让我们看到了令人汗颜的成见的存在：一方面美国谴责阿拉伯的一切，另一方面又不得不为有限的能源站在一起。能源政策使得无数的社会和经济利益群体相互争斗。生产煤炭的攻击生产天然气的，环保主义者谴责人们贪婪地使用化石燃料，河流保护者与水电发展商展开斗争，核电站的管理者被指控为用危险的战争武器来发电。

即便在能源部长詹姆斯·沃特金斯打造国家能源战略的两年间，公众对能源

问题的争论也丝毫没有减弱。两年之后，也就是在1992年，这一能源战略转变为《国家能源政策法》。为改变里根10年当政期间对能源政策的忽略，乔治·布什政府不无犹豫地展开了新能源战略。当这一国家能源战略展开的时候既没有所谓的危机，也没有具体的争论吸引人们的注意，或许是大家感到时机已经成熟，应该重新审视国家的能源政策。

总统指示沃特金斯要在相互对立甚至是无法调和的能源目标之间找到一个平衡，并且要把成本、经济效率、能源供给、环境保护和能源安全控制在合理范围之内；国家能源战略应该统筹兼顾、同等对待供求方面的各种要求。要在把能源看做一种社会产品的自由派观点和把能源看做自由市场产品的保守观点之间找到一个共同点。同时要通过国家能源战略而不是国会财政分配来实现能源科技的国家研究和发展计划。

政策的制定当然是人类的行为。它不能被机械化也不能依靠信仰。制定政策的男男女女有知识也会有偏见，有自己的荣誉感也有其意识形态，在行使权利的时候也会有不同的方式。《国家能源战略》也不能例外：它是在布什政府内部、国会成员之间以及不同利益团体之间的矛盾斗争之中形成的。如在所有人类事业中一样，在国家能源战略形成过程当中造就了英雄也造就了恶人，既有个人的荣耀，也有默默的奉献。

在一片政治平稳当中开始，在伊拉克的紧张局势中完成。国家能源战略的制定是对参与者坚韧不拔精神很好的证明，也是当今内阁成员在制定国家政策时成功的必备条件。在反对党占多数的国会通过《国家能源政策法》本身就说明两党制并非只是一个政治幻想。

像所有的公众政策一样，国家能源战略也是妥协的结果；提案的谨慎性或许是它最大的特点。它不像尼克松的能源自给计划那样以进口数量的多少来衡量国家的自主程度；也不像卡特总统的国家能源计划那样通过约束消费者的行为实现能源的节约。能源战略恰好满足了政治的核心需求：鼓励能源节约，对个人和国家的能源技术研究给与资助，在促进电力行业竞争方面也向前迈了一大步，同时政府加大资助可替代交通燃料的开发。

将来，分析人士和政策制定者包括现在正在第二届布什政府任职的官员或许会更加珍视国家能源战略，至少是它的核心原则。这个不同于以往大多数能源战略的观点是：一个伟大国家的安全不应该受到几桶石油、碳分子或电子的威胁。

这是关于国家能源战略的制定过程和能源政策法执行的故事，也是关于国家

的行政和立法机构的人员如何制定并塑造了我们现有的政策的故事。这个故事的重要性在于能源政策影响到我们的社会经济生活中很重要的方面，并直接影响到每个人的福利和生活安乐。的确如此，现代生活当中如果没有源源不断地和价格合理地的能源供应，生活是不可想象的。

目 录

1 美国能源政策简史	(1)
1.1 罗斯福和杜鲁门：能源管理机构崭露头角	(1)
1.2 二战后的能源政策	(3)
1.3 艾森豪威尔：石油进口管制	(6)
1.4 肯尼迪和约翰逊：核能与化石能源	(9)
1.5 尼克松和福特：第一次能源危机	(12)
1.6 卡特：美国精神之战	(20)
1.7 里根的第一任期：放开手脚，却是为了安全	(28)
1.8 里根第二任期：能源安全报告	(38)
注 释	(41)
参考文献	(42)
2 寻求政策共识	(50)
2.1 海军上将和顾问们	(50)
2.2 白宫勉强同意了	(62)
2.3 人民的呼声	(69)
2.4 中期报告	(71)
2.5 美国复杂的能源经济	(74)
2.6 政策的代价	(84)
注 释	(88)
参考文献	(90)
3 经济政策委员会 (EPC) 掌握大权	(98)
3.1 从听证会记录到政策选择	(98)
3.2 “三驾马车”掌控局面	(101)
3.3 众多选择的组合政策	(110)
3.4 实验室白皮书	(121)
3.5 中央情报部门的建议	(130)
注 释	(133)
参考文献	(135)

4	萨达姆·侯赛因 (Saddam Hussein) “出手相助”	(141)
4.1	1990 年美国石油禁运	(141)
4.2	国际能源机构的官僚作风	(154)
4.3	财政部误读市场信息	(157)
4.4	国会的反应	(160)
4.5	战略油储释放	(168)
4.6	利雅得 (Riyadh) 后记	(175)
	注 释	(180)
	参考文献	(183)
5	《国家能源战略》	(195)
5.1	视觉幻象	(199)
5.2	决策框架	(200)
5.3	《国家能源战略》: 政策选项的框架 ²⁶	(201)
5.4	经济政策委员会对战略的考虑	(206)
5.5	能源安全政策选项讨论框架 ⁴¹	(209)
5.6	总统简报	(217)
5.7	总统的抉择	(224)
5.8	总结不均衡的各个部分	(227)
5.9	公告	(230)
	注 释	(233)
	参考文献	(237)
6	忙碌的委员会	(246)
6.1	参议院内两大政党的统一	(249)
6.2	夏普主席接过接力棒	(259)
6.3	政策制定中的政治砝码	(265)
6.4	委员会起草竞争法	(271)
6.5	其他不同意见	(275)
6.6	以绝对优势通过	(279)
6.7	拉法耶 (Lafayette) 后记	(283)
	注 释	(285)
	参考文献	(287)
	结 束 语	(298)
	单位换算表	(302)

1 美国能源政策简史

——从罗斯福到里根

1.1 罗斯福和杜鲁门：能源管理机构崭露头角

自然资源规划成为联邦政府管理功能之一是在罗斯福的第一任期内实现的。能源只是自然资源的一部分，但对罗斯福新政的实行者来说，在实现其社会经济改革目标中起着同样重要的作用。在罗斯福时代，自然资源管理由现在的内政部负责，自然资源政策由成立于1934年的国家资源委员会来制定。这个委员会是罗斯福在法定机构之外创建的诸多政府机构之一，因为他认为现有政府机构无法实现其目标：融理想主义于联邦政府并解决国家面临的诸多问题。

在接下来的十年当中，这个委员会反复被重组，到1939年，被重新命名为国家资源规划委员会。随着时间的流逝，罗斯福的追随者们逐渐地把他们的权力扩展到更广泛的公共政策领域。委员会掌管着众多的公共利益，用历史学家阿瑟的话说，包括着“土地、水资源、森林；土壤沙化控制、洪水控制、导航、灌溉、荒地开垦；水库大坝建设、电力发展、减少贫困以及政治”¹各领域。这个委员会的管辖范围向政府提供了更多发挥积极作用的机会，准确地说是由新政策参与者们构想并努力实现的目标。

罗斯福新政在很多公共事业项目当中获得了实施，这些项目旨在刺激社会经济发展特别是在贫困和缺少基础设施的地区。新政实施过程中，建立了田纳西谷管理局（TVA），博奈维尔电力管理委员会（BPA），加利福尼亚州中部山谷计划还有其他的利用美国大河体系发展电力的农村发展规划（哥伦比亚、密苏里和科罗拉多）。这些项目向千百万人提供了廉价的电力、灌溉用水和休闲场所。最重要的是进一步刺激了当地的创业积极性。在一些偏远地区和独立选举区，为实现一系列的经济社会责任，“罗斯福们”也建立了一套联邦体制——而且逐渐成为联邦预算法当中的重要条目。罗斯福新政的能源项目引发了诸多的争议，正如以往的能源政策一样，这些争议进一步加深了政治上的分歧。早在1933年田纳西谷管理局建立之初，国会就设定了其在能源问题上的基调。国会把问题的焦点都



美国能源政策历史、过程与博弈
指向了大卫·里埃塞尔，一位坚定的新政实施者，他造就并且领导了田纳西谷管理局前十年的工作。正如大卫·麦卡罗在杜鲁门总统的自传中写的那样，国会中共和党成员认为田纳西谷管理局是一个“共产主义的温床”²，并且把里埃塞尔说成是“贪权的政客”³。

田纳西谷管理局的建立是新政在能源领域积极发挥作用的开始。水电大坝的建立需要国家对电力市场的管理，从更广泛意义上讲就是联邦政府应该加大对跨州电力供应的管制。所以，在1935年罗斯福提议国会实行《联邦电力法》（FPA），继而也建立了联邦电力委员会（FPC），从而实现了联邦政府对这一经济领域的全面控制，而此前是由各州独自管理。从此，美国电力的生产、传输和分配发生了永远的改变。国家电力委员会的权力随着1938年《天然气法》的实行得到了进一步的扩大。《天然气法》建立了联邦政府对跨州天然气运输和销售的控制，直至今今天还保持着联邦政府和地方州政府对天然气市场管理的两分局面。而40多年中，这一管理方式一直受到质疑。

与此相反，联邦政府在石油市场的角色非常被动。如果不是战争的到来使这一问题成为联邦政府的焦点，这一现象还会持续一段时间。在20世纪30年代，美国石油市场的政策制定者是美国石油公司和西南部的一些州。州际石油联合委员会实际上控制着美国的石油生产。在此时期联邦政府的主要责任就是监管这一委员会作出的决定。在1935年《康纳利热油法》的指导之下，由内政部提供石油需求信息，继而这一委员会对石油公司下发生产配额，再由内政部的石油主管部门负责这些生产配额的实施。⁴

在第二次世界大战期间，罗斯福政府面临着石油供应短缺的危险。对这一问题他得到的解决建议会在以后的每一个十年对石油的能源政策的讨论当中都得到体现。内政部长哈罗德·艾克斯警告罗斯福说：“对于石油我们根本没有全国性政策。”⁵艾克斯提到的政策就是创建一个联邦石油储备公司向境外购买石油以供美国和其盟友使用，继而获取和管理以供国内突发事件使用的石油储备。

而其他不同于艾克斯的顾问们向罗斯福提出未来美国的石油供应会在海外得到更好的保障。1942年，苏么纳·派克，当时战时石油管理委员会的成员，向罗斯福建议“不需使用鼓励性价格刺激国内石油勘探。作为一个长期政策，只要价格合适，我们不仅是愿意而且非常高兴地去购买国外的石油产品来满足国内使用的需要。”⁶作出这一决定的原因主要是出于经济方面的考虑，但是很明显受到这样一个理论的影响：不管是私有的美国企业还是国外的供应商都不能单独提供这一保证现代化军队机动性的产品。