

能源和安全

〔美〕戴维·A·迪斯 约瑟夫·S·奈伊 合编

上海译文出版社

David A. Deese, Joseph S. Nye(eds)
Energy and Security
Ballinger Publishing Company
Cambridge, Massachusetts, 1981
根据巴林杰出版公司 1981 年版译出

能 源 和 安 全

〔美〕 戴 维·A·迪 斯 合 编
约瑟夫·S·奈伊

李 淼 周水玉 张文涟 译
刘 山 谢榕津 胡思旅

上海译文出版社出版

上海延安中路 955 弄 14 号

新华书店上海发行所发行

上海商务印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 15.5 字数 326,000

1984 年 7 月第 1 版 1984 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1—3,500 册

书号: 4188·37 定价: (七)1.70 元

出版说明

《能源和安全》是一本专题论文集。编者戴维·A·迪斯和约瑟夫·S·奈伊都是美国有影响的国际政治和美国对外政策的专家，奈伊是国际政治学中所谓“相互依存”学派的代表者之一。

论文集中各篇论文独立成章，但共同构成一个完整的体系，集中论述了能源与经济增长和国家安全问题的关系，具体地分析了1973年阿拉伯石油生产国实行石油禁运和1979年伊朗危机使石油大幅度提价后，国际政治方面发生的巨大变化，石油输出国组织力量的上升，国际大石油公司权力的削弱，国际金融关系中各类国家地位的变动和随之而产生的国际收支变化等等新问题。1973年以后出现的能源局势对西欧、日本和进口石油的发展中国家的经济、政治、社会生活和国家安全方面影响尤为重大，使这些国家和地区不得不为应付巨大的石油供应干扰提出一系列新的对策。论文分析了这些新政策所带来的后果和利弊得失。

《能源和安全》一书最后论述了美国针对面临的世界能源局势和体制应当采取的战略。这本论文集对我们认识世界能源形势及其发展，了解各国的能源政策，有一定的参考价值。

如果将本书和本社1979年6月翻译出版的《七姐妹——大石油公司及其创造的世界》一书对照阅读，则可收相映成趣的效果。

目 录

第一编 从安全问题看能源(1)

第一章 能源和安全..... 约瑟夫·S·奈伊(3)

第二章 变化中的世界石油市场
..... 托马斯·L·内夫(27)

第二编 世界主要国家的能源政策(55)

第三章 波斯湾加里·萨莫尔(57)

第四章 共产党国家的作用
..... 马歇尔·I·戈德曼(128)

第五章 北美能源安全芬·汉普森
凯文·J·米德尔布鲁克(149)

第六章 西欧..... 戴维·A·迪斯
林达·B·米勒(199)

第七章 日本..... 约瑟夫·S·奈伊(232)

第八章 进口石油的发展中国家
..... 戴维·A·迪斯(251)

第三编 美国能源安全政策(285)

第九章 进口管理和石油紧急状态
..... 威廉·W·霍甘(287)

第十章	应付干扰……	阿尔文·L·阿尔姆 E·威廉·科格拉齐尔 巴巴拉·凯茨-加尔尼克(315)
第十一章	石油动乱涉及的金融问题	……小菲利普·K·弗莱格尔(365)
第十二章	军事力量和中东石油	……杰弗里·肯普(385)
第四编	结论	……(411)
第十三章	结论:美国能源安全的一项战略	……约瑟夫·S·奈伊 戴维·A·迪斯 阿尔文·L·阿尔姆(413)
附录		……(453)
甲	国际能源机构	……(454)
乙	全世界原油生产和使用	……(458)
丙	波斯湾国家的军事实力	……(465)
丁	致能源部长的备忘录:准备应付能源紧急状态	……(482)

第 一 编

从安全问题看能源

第 一 章

能 源 和 安 全

约瑟夫·S·奈伊

七十年代伊始,美国人每天进口 350 万桶石油,约占全部需要量的四分之一。当时每桶石油价格约为 2 美元,而我们那时是世界上最大的产油国。在此之前三年,我们轻而易举地挫败了“六月战争”^①所引起的对我国进行石油禁运的图谋。然而到那个不幸的十年结束时,我们每天的进口已达850万桶,几乎占我们所需石油的一半,其价格是仅仅几年前的十五倍,国内的石油生产却在下降。1979 年由于伊朗革命石油生产削减时,我们似乎并没有从 1973 年痛苦的阿拉伯石油禁运中吸取什么教训。卡特总统把当年的局势说成是“对我们国家安全的一种明显而现实的危险”,他这样说毫不夸张。

如今,自由世界经济所消耗的将近五分之二的石油供给极易受到恐怖主义、意外事故、战争以及讹诈的损害。如果突然失去一年波斯湾的石油,就足以动摇世界经济,使之遭受自从三十年代大萧条以来从未有过的混乱和破坏。国会预算办公室估计,沙特阿拉伯的石油供应中断一年,就可能使美国损失 2,720 亿美元,失业率增加百分之二,并且使早已令人忧心忡忡的通货膨胀率上升二十个百分点。我们盟国的损失则将更大。据另一种估计,假如沙特阿拉伯的石油每天削减 900

万桶持续一年，我们的国民生产总值将减少百分之五，欧洲的国民生产总值减少百分之七，日本的国民生产总值减少百分之八。失去全部波斯湾的石油，我们的国民生产总值将减少百分之十三，欧洲的减少百分之二十二，日本的减少百分之二十五。这些估计当然仅仅是大约估算，有可能言过其实。然而即使这些估计比实际数字高出一倍，主要石油供应的中断所可能带来的经济损失显然是可怕的。

石油供应干扰对我们外交政策的威胁也同样是可怕的。自从第二次世界大战结束以来，美国的战略重点一向是保卫美国和苏联以外的两个经济实力最集中的地区——欧洲和日本。民主国家联盟的繁荣和实力始终是战后均势的关键。然而这种均势今天可能由于能源安全问题对西方的繁荣和我们盟国的团结所带来的严重压力而遭到破坏。脆弱和变幻莫测的中东处于我们正式同盟体系的范围之外。此外，在具有不同利害关系的民主国家中间，协调它们国内的经济和能源政策必然是特别困难的事情。

我们的盟国因能源供应混乱可能遭受程度不同的损害，事实上为苏联——还有其他国家——提供了比直接军事威胁更好的破坏西方联盟的机会。例如，欧洲人和日本人可能会对苏联愿意保证能源供应的表示作出积极的反应，尽管我们争辩说，采取这种步骤会使苏联对这些地区经济命脉的影响合法化。西方对以色列的政策也表现出类似的倾向，这反映了各国的经济能够承受阿拉伯人的愤怒的程度不同。其他对

① 六月战争指 1967 年 6 月 5 日以色列在美国的支持和纵容下对埃及、约旦和叙利亚发动的侵略战争。——译者

外交政策的代价包括用高度机密的核技术换取石油供应的诱惑（意大利同伊拉克的关系就是证明），以及在油价猛涨时既要使诸如土耳其这类带关键性然而经济上脆弱的盟国保持稳定，又要对付世界经济的难题。外交政策的代价是难以用数字来表达的，然而只要推测一下我们将要耗费多少资源才能避免这些问题，就可以判断其规模之大了。

我们对军事安全的关注导致我们每年为军费开支 1,500 亿美元，其中大部分用于加强北大西洋公约组织。这些开支尽管重要，然而苏联坦克驶过德国北部平原的可能性毕竟比中东各种冲突导致石油供应干扰的可能性要小得多。但是，我们的能源计划和我们的外交战略并未反映这类可能性。我们为对付能源紧急状态所做的准备远远不如为对付军事进攻所做的准备。

面对这些日益严重的经济、政治和军事的危险局面，我们美国人却还没有奋起应战。1980 年初，《华盛顿邮报》写道：“考虑到这种反常现象，总统和许多美国人已开始公开谈论用战争来保卫由海湾通向世界的石油通道。但是不论总统还是许多其他人士都没有打算对汽油征税以减少进口，尽管每个人都承认这种进口对国家安全构成了明显而现实的危险。”诚然，总统曾提议征收少量的进口费，但是遭到了国会的否决。可悲的事实是：1973 年以后政府所采取的许多措施，例如实行国内石油价格管制，实际上使我们的局势更糟了。由于不愿意让物价上升使某些美国人获益，同时使其他人受损，我们之间争论不休，并执行了加重社会负担的政策。1973 年至 1979 年间，我们对石油进口的依赖程度增加了百分之二十五，我们总的能源安全状况受到削弱。我们对能源安全高谈

阔论，但是我们的政策却使这些话落了空。

我们为什么不能做得更好些呢？我们政策的贯彻情况反映了公众的态度和误解。例如，公众无论如何也不相信石油会发生短缺。1979年，“当购买汽油的队伍排得越长，认为能源危机是人为策划出来的看法就越普遍。”1980年2月，回答盖洛普民意测验的人百分之四十一认为美国的能源是自给自足的。其他民意测验表明，公众期待在六至十年内太阳能及核能将取代石油而成为主要的能源。

这类态度以一种古怪的、歪曲的方式来反映现实。确实，能源问题不是一个绝对短缺的问题。即使是保守的估计也认为沙特阿拉伯和科威特的蕴藏量同生产的比率是五十年至七十五年。在此期间，本国的代用能源完全可以得到很好的发展。因此在1973年7月，伦敦《经济学家》杂志给这个问题贴上了“虚假的石油危机”的标签（《经济学家》，1973年）。许多著名的经济学家争辩说，通过节制需求和寻求另外的供应途径，油价上涨问题就会自行解决，石油输出国组织就会崩溃。一位诺贝尔奖金获得者曾预言说，一旦每桶油价超过10美元，这个卡特尔就无法存在下去。如果世界上没有磨擦或政治权术，这一切都可能是正确的。

这些不合实际的想法影响了我们在七十年代中期的政策。我们的外交致力于每桶7美元底价的谈判，以保护其他能源不受油价下跌的影响。我们对沙特阿拉伯施加压力，使其通过拍卖和把日产量增加到2,000万桶（尽管这将使我们更加依赖波斯湾）来约束价格。我们在增强自己的军事态势方面甚少作为。相反，我们却开始进行关于印度洋军备控制的谈判。美国的政治—军事政策同能源政策很不协调。“越南综

合症”固然有其影响，然而我们过于听信经济学家们的话，认为国际能源政策将会自行解决这个问题。

事实并非如此。因此在第一次警告信号出现以后将近十年的今天，我们仍然需要一项明确的有关能源安全的政策。然而，制定一项战略，并且把能源看做是一个国家安全问题，并不象当初认为的那么简单。对安全问题做出任何判断必然是件复杂的事情。安全是个程度问题。人们需要多大程度的保险才能感到安全，要看威胁性事件的或然率和可能遭到的破坏的大小。破坏可以狭义地加以解释，即从生存的角度来讲。也可以广义地加以解释，即从包括诸如福利、独立、地位和实力等一系列价值准则受到的破坏来讲。我们谈论国家安全，一般是指对除生存之外的一系列广泛的价值准则没有威胁而言。诚然，某些国家安全政策，例如为遏制对我们其他价值准则的威胁而拥有核武器，可能会给单纯的生存增加风险。同样，能源安全只是国家安全的一部分。在某些情况下，我们会冒能源供应上的风险以换取我们认为是我们国家安全的一部分的其他价值准则。

回顾七十年代美国保障能源安全的政策，给我们印象最深的是两个强烈的嘲讽：第一，我们谈论能源安全，但是话后所遵循的政策实际上使我们更加不安全。第二，我们的行动表现为似乎只要政府在国内实行控制，在国际上听任各种市场力量起作用，这两者合起来就会解决我们在能源安全方面所面临的问题。其实，情况恰恰相反。我们没有认清变化着的世界政治的现实，它已改变了一度支配石油交易的国际秩序。在七十年代，我们的能源安全政策反映了国内依赖经济补救办法太少，而在国际上又过分依赖经济补救办法。要在八

十年代朝着明智稳妥的政策迈出第一步，就必须更好地了解国际政治的背景。

国际石油旧秩序的没落

1970年，世界石油总的来说仍被一种松散的国际秩序支配着，我们可以把它称之为“有指导的放任主义”。它有两个基本特征。首先，价格和生产方面的决策主要是由各大国际石油公司根据它们自己的商业利益而制订的。其次，各大国，特别是美国和英国，有时进行外交上的干预来保证这些公司获得石油。因此，例如美国在1943年为了确保获得中东的石油，施加了外交压力；1950年为了确保各石油公司在沙特阿拉伯的地位再次施加了压力；1954年又一次施加压力，以便恢复和扩大在伊朗获得石油的途径。在摩萨台^①实行国有化时，各公司曾对伊朗石油实行过抵制。除了少数例外，这些统治性的安排是稳定的，并为人们所接受。那时似乎没有其他真正可行的办法。

这种体制的结果是，油价和产量趋向于反映主要消费国的供求状况，而不是反映石油从长远观点来看预计会出现的稀缺价值或者石油生产国的政治利益。战后时期，随着廉价的中东石油变得更加充裕，石油的低生产成本和其他能源的高价之间的差额，大都以低廉和日益下降的油价的形式落入了消费国的手中。

^① 摩萨台 (Mossadegh)：指1951年4月至1953年8月任职的伊朗首相。——译者

在这些有利的条件下，美国和其他主要消费国很少花费时间和注意力去制订一项连贯的能源安全政策。即使一向把石油看成是一个国家安全问题的欧洲各国和日本，也麻痹大意，增加了它们对中东石油的依赖。石油供应似乎得到了“美国统治下的和平”的保证，这种和平是通过偶尔采取的外交上的保证和提倡少量有效竞争的反垄断措施来实现的。

然而，戏剧性的变化不久就来临了。到七十年代末，价格和产量是由产油国政府而不是由国际石油公司出于政治和商业的动机来确定的。这类决定难以预测，因为它们并不遵循稳定的或得到公认规律行事。此时是产油国而不是消费国捞到了中东石油生产的低成本同可能的代用品所需要的高成本之间的大部分差额。越来越受到限制的石油公司发现它们在可以预测的长期合同下有保证地获得原油的可能性减少了。此外，获得石油的保证与决定油价和产量的主管权被广泛地看做是产油国政府绝对自主的特权。

为什么在这十年过程中发生了如此显著的变化呢？从根本上讲是由于基本的力量结构较长时期发展的趋势所致。1960年，现在的石油输出国组织中的十三个成员国当时有六个还是殖民地或是保护国；霍尔木兹、亚丁和马六甲这些关键的海峡当时还处于欧洲的控制之下。随着非殖民化的进行，西方对产油国的控制减少了。产油国中民族主义的兴起也使西方的干预变得更遭物议和代价高昂。请看1953年和1979年在伊朗发生的事件吧！

从军事角度来看，1971年英国从波斯湾的撤退是一大转折点。美国人对越南战争的反应使美国肯定不会再象1947年在东地中海那样去取代英国，也不会充分地去对抗苏联在这

个地区日益增长的军事力量。相反，美国企图通过把伊朗国王扶植成为当地的举足轻重的人物来填补海湾地区的权力真空。这项政策就可以在“不动用美国力量”的情况下，维持海湾地区的治安。至少就年度预算而言，我们那时似乎是廉价地买到了能源安全。但是，伊朗国王的垮台终于暴露了美国能源安全政策所付出的真正代价。

除了这些一般性的政治和军事变化以外，还有石油问题上实力结构的变化。这一变化的转折点是随着 1971 年美国石油剩余的丧失而到来的。那时美国的石油生产达到顶峰，此后，美国就越来越依靠进口了。在危机期间，平衡市场的力量从美国转到了石油输出国组织，特别是沙特阿拉伯手中。美国再也不能象 1956 年苏伊士运河危机和 1967 年“六月战争”期间所做的那样，当由于政治原因而出现石油供应中断时还有余力来供应它的盟友。

石油公司和产油国政府的相对力量也发生了显著的变化。与多国公司同欠发达国家之间的较为长久的关系模式相一致，随着东道国逐渐发展本国的能力，原来的交易变得过时了，合同要“重新谈判”。五十年代和六十年代，独立的新石油公司进入世界石油市场加速了这一发展趋势。因为急于要获得原油，它们同原有的大石油公司的竞争增加了产油国选择的余地和它的讨价还价的力量。

起初，新加入公司增加的产量迫使油价下跌，而产油国政府为了保持收入水平也增加了生产。具有讽刺意味的是，美国在 1959 年对下跌的油价规定了保护主义的限额，结果加剧了石油市场上的供过于求，使产油国政府更为不满，因此促使了石油输出国组织的成立。然而，只有当石油市场由于其他

原因而出现紧缺时，石油输出国组织在提高价格方面才起了作用。

七十年代形势的发展分为三个主要步骤，其间政治事件起了对产油国政府进行政治经济学教育的促进作用。七十年代初，苏伊士运河的关闭和一条输油管道遭到破坏，使利比亚新成立的革命政权得以利用其地理位置和独立公司的软弱地位榨取到油价的提高。利比亚的成功激发了波斯湾产油国向各大石油公司提出了类似的要求。渴望政治和谐的美国政府并没有支持石油公司。在朝着今天的能源市场迈出了这举棋不定的第一步后，中东的产油国得知，它们可以用国有化和关闭油田生产来威胁大石油公司，而不会招致西方大国严厉的惩罚。

第二步跨得更大了。由于对美国在1973年10月阿以战争期间再次向以色列提供补给感到愤怒，阿拉伯产油国把生产削减了百分之二十五。尽管石油输出国组织原计划提价百分之七十以对美国增加进口而造成石油市场紧缺作出反应，但是禁运和削减生产取得了意外的成功，在世界市场上造成了短缺和恐慌，使边际量的价格猛增到异常的水平，并且使伊朗得以在石油输出国组织中带头把油价提高到战前^①的百分之四百。重要的是，战争这一政治催化剂使石油生产国懂得了削减生产的价值，并且表明从长远来看，油价可能比它们所能相信的要高得多。

这一教训后来又为第三步——1979年的伊朗革命——进一步加深。伊朗革命削减了石油生产，并且表明：即使没有

^① 指阿以战争以前。——译者

经过协调行动，单独削减生产也可以对油价产生巨大的影响。此外，有些产油国得出结论，过高的石油收入腐蚀了伊朗国王的政权。因此，削减产量不论在国内政治上和在经济上都有意义。

其结果是，对价格、产量以及在越来越大的程度上对分配渠道的控制权大多落入石油输出国组织成员国之手。过去石油输出国组织提高油价一般来说较多地反映了市场的紧缺，而不是象伴随着提价而发表的政治辞令所说的那样。但是经济上的动机并非是影响石油输出国组织行为的唯一考虑。尽管经济学可以告诉我们许多关于能源市场上的需求状况，但是在一个由主权国家组成的世界里，它只能部分地说明石油供应的情况。产量的决定是在单一国家的基础上作出的，往往反映了在诸如发展规划、理想的社会发展趋向以及外部事件等形形色色的问题上国内的政治冲突和决策。例如，1979年戴维营协议达成之后，沙特阿拉伯出自政治上的考虑，决定把产量降低到每天 850 万桶，从而大大加剧了市场的动荡。在此之前，沙特曾帮助补充了市场上伊朗造成的石油不足，因此，它的一反常态动摇了对未来产量水平的设想。导致市场紧缺时争先恐后贮存石油的现象，把油价推上了创纪录的高峰。

产量决策也受到前此在生产能力方面投资的影响，而投资量可能反映了早先国内的政治考虑。看来，沙特在几年前放慢发展产油能力可能是有意的。目的在于避免美国要它提高产量的压力，而提高产量会使它在阿拉伯国家之间的政治关系中感到为难。当前报道的沙特正在致力于把石油生产能力提高到日产 1,200 万桶，也许可以解释为它要在石油市场