

论第一次石油危机后美国对沙特的外交政策

徐 孝 明

(1. 首都师范大学 历史学院, 北京 100048; 2. 湛江师范学院 法政学院, 广东 湛江 524048)

[摘 要] 第一次石油危机爆发后, 美国为了减少与产油国的巨大贸易赤字, 防止再次爆发针对西方的

石油禁运, 对中东地区最大的石油生产和输出国沙特阿拉伯采取了加强经济文化联系和军事交流等多种手段。这些措施基本达到了加强与沙特的联系 增加双方对称性相互依赖的效果, 实现了维护国家石油安全的目标。

[关键词] 石油危机; 海湾“双柱”战略; 石油美元; 美国; 沙特

[中图分类号] K153 [文献标识码] A [文章编号] 1001-6597(2010) 02-0132-05

1973 年 10 月, 随着第四次中东战争的爆发, 阿拉伯产油国随即针对美国等国家实施了长达半年的石油减产、禁运政策。与此同时, 石油输出国组织在此期间两次大幅度提高油价。这些联合行动触发了第一次石油危机。石油危机对石油进口国产生了巨大冲击, 表现为石油短缺和石油进口开支剧增, 短期内它们对中东产油国出现了巨大的贸易赤字, 其能源安全的脆弱性随之增加。此后, 减少乃至消除对中东产油国的贸易赤字、防止再次爆发石油禁运就成为美国中东政策的首要目标。沙特阿拉伯作为最大的石油出口国在触发石油危机时发挥了关键作用, 它对美国的石油安全有着决定性影响。为此, 美国政府采取了多种手段加强与沙特的各种联系, 通过加强双边经济、文化联系和军事交流, 使双方的相互依赖水平得到显著提高, 对防止石油禁运的再爆发了重要作用。对于美国在石油危机后如何加强与沙特阿拉伯的关系、防止石油禁运的再次发生, 国内史学界鲜有综合研究成果, 一般仅提到某一方面的政策行动。本文将对这一问题进行综合考察, 以求教学界同仁。

一、海湾“双柱”战略

1973 年底, 当石油危机对美国的负面影响逐渐显现时, 美国政府随即在外交上对阿拉伯产油国逐

渐作出强烈反应: 国防部开始制定军事占领石油产区的作战计划; 国务卿基辛格在 1974 年 1 月接受《商业周刊》记者采访时, 暗示不排除使用武力对石油问题进行干预, 他说: “这是一种危险的方法(指军事干预), 我们应该从越南战争学习经验——加入一场战争比摆脱一场战争容易。我不是说我们在任何情况都不会使用武力, 但是, 当出现价格争议时使用它是一回事, 存在对工业国家实际上的扼杀时, 使用它又是另一回事。”^{[1] (p175)} 国防部长詹姆斯·施莱辛格是使用武力打破石油禁运的积极鼓吹者, 他在记者招待会上明确表示要对欧佩克国家使用军事手段以确保美国的石油安全; 时任副总统的福特也表示了类似的想法。继任总统后, 福特仍抱有使用武力迫使产油国改变政策的想法, 他在 1974 年 9 月 24 日的底特律世界能源会议上发表演说称: “纵观历史, 国家曾经为获取水、食物和水陆的便捷通道等自然利益而开战, 高得离谱的油价已经威胁到世界经济, 使世界陷入萧条的危险, 并威胁到世界秩序和安全。”^{[2] (p152)}

但是, 美国使用武力胁迫的手段显然没有奏效, 一方面军事进攻不仅不能确保石油供应, 反而可能使问题变得更糟糕, 因为油田和油管都很容易在军事行动中遭到破坏, 却不能确保以低于现有的价格获取可靠的石油供应; 另一方面军事行动将使美国面临政治风险和道义上的谴责。针对美国的战争恐

[收稿日期] 2009-12-04

[基金项目] 教育部人文社会科学规划基金项目“美国贸易政治化与构建和谐中美贸易关系研究”(08JA810005)。

[作者简介] 徐孝明(1969-), 男, 湖南汝城人, 首都师范大学博士研究生, 湛江师范学院讲师。

吓,阿拉伯国家作出了强烈反应。沙特和科威特公开批评美国的战争威胁,声称要不惜一切代价捍卫自己的利益,必要时将炸毁油田和石油生产设施。1974年6月,在厄瓜多尔召开的欧佩克石油部长会议上,与会国都表示如果遭到军事入侵,将炸毁油田和输油管。西欧盟国明确警告美国不要展开军事行动,因为中东石油占它们石油进口量的80%,军事行动将至少减少它们半年到一年的中东石油供应。^{[3](p153)}在越战刚刚结束之际,民主党控制下的国会显然不会对共和党白宫政府展开的海外军事行动提供财政支持。这样,采取军事行动占领产油国的叫嚣喧嚣了一阵后就偃旗息鼓了,取而代之的是努力加强与沙特等国的经济、文化和军事联系,通过加强双边的相互依存降低再次爆发石油危机的可能性。

尼克松于1969年初执政时,面对美国国力衰落、苏联展开战略性进攻的国际形势,开始在外交上推行尼克松主义,并在全球范围内大幅度缩减美国武装力量的规模,要求盟国承担更多的防务安全责任。英国军队于1971年底撤离波斯湾地区后,该地区出现力量真空。如何在新的形势下有效维护美国在波斯湾地区的利益成为美国政府在“中东”的决策基点。在当时越南战争尚未结束、美国民众强烈反对任何海外军事介入的情况下,尼克松政府在海湾地区实施了“双柱”战略,把沙特和伊朗扶持成为稳定波斯湾地区形势的两根支柱,以保护美国在该地区的战略和石油利益。最初对战略利益的考虑在实施“双柱”战略时居于主导地位。石油危机发生后,石油安全利益的重要性显著上升。美国扶持两国的主要手段是向两个国家出售先进的武器装备。随着沙特石油财政收入和军费开支的剧增,美国对沙特的武器出口显著增加,同时帮助沙特建设各种军事设施,重要的项目包括建设四个新的空军基地、两个海军基地和一个军事学院。1973年沙特军费开支为37亿美元,1975年增加到71亿美元,1976年为93亿美元,1978年达102亿美元。^{[4](p58)}到1980年,沙特共耗费了340多亿美元向美国购买武器装备及由美国帮助建设各类军事设施。^{[2](p110)}而在1950—1970年20年间,美国向沙特出售的武器装备总共只有12亿美元。^{[5](p173-174)}随着沙特购买美国武器数量的扩大,美国驻沙特的军事技术人员随之增加。

美国在石油危机后加强海湾“双柱”政策既有进一步巩固沙特在海湾地区的地位、维护美国在该地区战略利益的考虑,同时也有抵消美国对该地区因为油价上涨而增加贸易赤字的目的,因为美国向沙特等海湾产油国出售武器装备,既能加强它们的军事实力从而减少美国在该地区的直接军事干预,同

时也能减少美国对该地区的贸易赤字,毕竟武器出口是美国对沙特最大的出口项目。两国军事交流的加强反映了沙特对美国军事支援和军事技术依赖的增加。

二、从石油依赖到经济相互依存

为应对产油国的石油武器、缓解美国对中东石油的单方面依赖状况,美国政府在提出使用军事手段干预石油问题的同时,还曾经考虑将“食物权力”用于对付中东产油国。白宫提出“没有石油就没有粮食”的口号,对产油国实行粮食和采油设备禁运的建议一度摆上了决策者的桌上。^{[1](p175)}美国国家战略情报中心在一份报告中写道:“美国有充分理由使用强大的农业杠杆支持美国的外交政策。……农业杠杆也许能改善美国在国际上的外交前景,通过其他手段是很难坚持我们的外交目标的。”^{[2](p92)}福特在1975年秋天也暗示考虑使用这一权力,参议院还为此展开了讨论。但是,随着军事手段的放弃,要求对产油国采取强硬路线的主张被合作路线政策取代,增加与欧佩克的贸易联系似乎更符合美国的利益。

对于美国来说,加强与中东产油国的经贸关系,将对产油国的石油依赖转换成双方经济上的相互依存,关键是让最大的石油出口国沙特失去参与另一场针对西方石油禁运的意愿和能力,从而实现石油的稳定生产以及将油价稳定在一个合理的价格水平上。按照国际政治学者罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈的观点,依赖是指“受到外部力量支配或相互影响的一种状态。相互依赖就是彼此相互依存。在国际政治中,相互依赖是指国家之间或不同的国际行为主体之间相互影响的情形”。他们认为国际关系中的相互依存源于跨越国界的货币、商品、人员和信息的交流,但是,仅仅相互交流并不等同于相互依赖,只有当相互交流发展到了彼此付出代价的程度,才能形成相互依存。在国际关系的实际交流过程中,行为体彼此付出的代价是不一样的。根据彼此付出代价的大小,相互依赖大体分为三种类型:均等相互依赖、绝对依赖、相对依赖(又称不对称相互依赖),其中不对称相互依赖是最常见的依存形式。他们还用敏感性和脆弱性的概念来具体衡量相互依存程度。^{[6](p34-36)}

尼克松政府认为,推动沙特与美国公司开展紧密合作开发沙特的石油资源能够建立两国间良好的国家关系和财政联系,可以防止出现损害美国利益的行为,因为未来是否发生石油禁运及禁运能否对美国产生伤害,沙特将是决定性因素。为此,石油禁

运结束后,美国与沙特签订了一系列协定,其目的在于将沙特拉进一个由美国编织的相互依赖的网络中。

1974 年春,石油禁运正式结束前,美国就与沙特签订了一份双边协议以加强两国经济关系。6 月 8 日,基辛格在华盛顿与来访的沙特王储法赫德发表联合声明,决定成立经济合作联合委员会和安全合作联合委员会两个机构。两个机构都由双方相关的内阁部长直接共同领导,他们定期会晤。其中经济合作联合委员会包括四个小组,分别涉及工业化、人力与教育、技术投资和农业。^{[7](p52)} 美国商务部一位官员对成立经济委员会的目的作出解释:显而易见,一个重要目的是让欧佩克国家依赖我们的高科技。1975 年 2 月,联合经济委员会签署了一份为期五年的技术合作协议,该协议在 1979 年 11 月又延长了五年,直到 1985 年。根据协议美国将向沙特提供技术顾问和人力资源培训。前参议员威廉·富尔布莱特明确肯定:获得稳定和价格合理的石油供应是美国发展与沙特经济关系的目的所在。1978 年,他在出席众议院听证会时指出:“如果阿拉伯产油国感觉到美国的繁荣与它们的利益直接相关,将大大降低高昂的石油价格及石油不稳定供应的风险,那么如何发展这种利益关系呢?最显而易见的答案是贸易和投资”。石油危机后,美国在海湾地区的商品出口年增长率达 35%,“除与东欧的贸易外,比与任何一个地区的贸易增长速度都要快”。中东在美国对外贸易的地位日益重要,与中东的贸易额从 1970 年占美国对外贸易比重的 1.9% 发展到 70 年代后期的 7%。^{[2](p88)} 作为大国的沙特无疑占有较高比例。

沙美两国相互依赖的加深还反映在其它领域。1974 年,沙特与美国签署了一些行政协定:由美国劳工部向沙特提供人力资源培训;美国科学基金会帮助建设沙特自然科学中心;人口普查局帮助沙特建立统计基础;农业部和内政部帮助沙特发展农业和开发水利资源。^{[8](p88)} 美国加强与沙特的联系主要目的着眼于美国的经济安全,当时负责经济事务的副国务卿在众议院表示:“我们也将加强与产油国的双边合作关系。……当我们继续建立并扩大与这些产油国的合作范围时,我们将及时建立一组经济政治关系,以便我们能够帮助它们实现重要国家目标和追求石油政策时更充分履行它们的责任,给国际经济带来稳定。”^{[2](p84)} 美国学者霍丁·约翰(Holden John)这样解释美国的政策:“联合经济委员会密切而正式的协调安排符合基辛格的‘双头’政策(two-pronged)——遏制阿以冲突的爆发和大规模出售美国的技术。”^{[2](p84)}

1974 年 6 月,针对美国的石油禁运结束后,尼克松对阿拉伯国家进行了一系列访问,而沙特是其中最重要的一站。这次出访实际上是一次巨大的商业拓展活动,大批美国企业负责人陪同出访。商务部长丹特承认:尼克松对中东地区的出访为美国商品在该地的营销创造了良好气氛。为加强对阿拉伯国家的影响,在尼克松出访期间美国政府甚至同意向埃及提供核电技术。

为了推动美国商人在中东开展经贸活动、加强美国在中东地区对西欧和日本的商业竞争能力、获取贸易优势,美国商务部于 1974 年 7 月成立了“近东商业活动特别行动小组”,其目的是“利用不断扩大的市场——从普通商品的生产到整个工业体系和大规模基础设施建设——带来的一切机会”。^{[4](p85)} 国务院则在中东增设了使领馆和商务官员,并呼吁国会“为了开发自然资源、培育良好的商业气氛和美国商品的出口市场,设立基金方便美国的专家担任中东国家的顾问”^{[2](p58)}。

然而,美国国会在同期通过的一些法律却与上述措施产生了相反的效果,一定程度上阻碍了白宫加强与中东贸易关系的努力,这些法律包括:反对阿拉伯国家对以色列实施禁运的“出口管制法修正案”(the Export Administration Act Amendments)、《美国税务抑制法》(U. S. Tax Disincentives)和《涉外腐败行为法》(Foreign Corrupt practices Act)。以色列建国后,阿拉伯国家对它进行了全方位的抵制和制裁,阿拉伯联盟禁止与以色列发生经济联系的外国公司在阿拉伯地区开展经济活动。随着阿拉伯国家石油收入的增加和美国日益依赖中东石油,制裁政策对与以色列有贸易关系的美国公司产生了越来越大的影响,一些公司为了与阿拉伯国家开展贸易活动,参与了对以色列的制裁行动。石油危机发生后,为维护与以色列的战略关系和对参与石油禁运的阿拉伯国家进行报复,美国国会对 1949 年制订的出口管制法补充了修正案,禁止美国公司与外国合作参与对以色列的禁运,否则将实施反托拉斯法。该法和出口管制条例提供了美国公司在实施制裁的阿拉伯国家开展贸易的指针,违反的公司将被处以不超过贸易额五倍的罚金,更大的惩罚是对企业负责人处以不超过五年的监禁。^{[4](p85-89)}

总的来看,国会的立法限制并没有达到预期效果,美国与阿拉伯产油国尤其是沙特的经济关系仍然有很大的发展。通过与沙特签订一系列协定和实施一些具体合作项目,美国与沙特的相互依赖大大增强,这种相互依赖不仅体现在双边经济活动增加方面,也体现在人员往来方面。1978 年沙特每 1 000

名 20 ~ 30 岁的青年有 12 名在美国读大学; 大量的美国工程师和咨询人员在沙特开展石油工业下游业务咨询。所有这些都加强了双方经济上的交流与相互依赖。

三、石油美元回流计划

石油危机后, 沙特等产油国石油收入增长迅猛, 开始拥有巨额的收支盈余。70 年代恰逢美国开始放松金融管制, 放宽对资本自由流通的限制。为减少与产油国的收支赤字, 美国除加强与产油国的经贸联系和增加贸易出口外, 还实施了石油美元回流计划, 构建“石油美元体制”, 确保美元作为石油交易媒介的垄断地位。美国利用其作为国际金融中心的有利条件竭力推动产油国巨额的石油美元回流到美国, 以维持其收支平衡。这样, 中东产油国的剩余资金通过各种方式进入了美国等西方国家的资本市场。

具有讽刺意味的是, 产油国积累的石油美元数量如此之大, 西方国家起初甚至一度担心它们对国际金融市场产生冲击。美国担心产油国无法吸收其巨大的剩余资金, 从而导致国际货币市场的流动性过剩, 更担心产油国因政治目的而扰乱国际货币市场, 或通过购买美国企业来控制美国的经济部门。但是, 这种担心很快就烟消云散, 石油美元的回流不言而喻给美国带来了巨大利益。财政部一位官员在众议院表示, 通过石油美元对美投资“可以让我们的经济繁荣关系到欧佩克国家的利益, 还可以向美国提供投资资本, 以及在我们与产油国的关系中增加额外力量”。^{[4](p81)} 1979 年, 助理财政部长弗雷德·贝格斯滕在众议院作证时也坚持认为, 产油国的石油美元不会对美国经济产生大的负面影响, 因为它们虽然绝对量很大, 但在美国经济中所占比例却有限。美国主要采取了两种办法处理产油国的石油美元: 第一, 1974 年初, 美国与沙特达成谅解, 决定在美国秘密处理沙特的石油美元投资。当时, 在石油禁运仍未解除的情况下, 这是高度敏感的事件。第二, 由美国财政部和沙特货币局在 1974 年下半年达成协议, 由沙特货币局通过美国联邦储备银行购买美国政府发行的债券。^{[4](p82)}

通过美国一系列努力, 仅 1974 年的前 8 个月中东产油国就将其 350 亿美元收支盈余中的 80 亿美元投入到美国, 其中的 40 亿美元投资于美国的各类债券市场, 余下的大部分投资于商业银行和各类企业的不动产。海湾产油国沙特、伊朗、伊拉克、科威特、卡塔尔、阿联酋等国的海外资产从 1972 年的 70 亿美元增加到 1977 年的 1170 亿美元, 它们主要投

资在美国、欧洲的金融中心和离岸金融市场。^{[9](p31)} 美国通过向阿拉伯产油国开放金融市场, 吸纳了它们的巨额石油美元资本, 部分平衡了对它们的大量石油进口开支赤字。石油美元回流政策加大了阿拉伯产油国对美国金融市场的依赖性, 构建了双方基本对称的相互依赖关系, 增加了沙特再次使用“石油武器”打击美国的成本。

除了使用经济政治手段加强美国与沙特的相互依赖, 必要时美国也制造沙特可能再次发动石油禁运的谣言来实现其政治目标, 从而达到防止石油禁运再次发生的目的。1976 年 10 月, 阿拉伯对以色列禁运委员会秘书长表示, 除非美国公司遵守禁运协定, 否则美国将面临第二次石油禁运。以色列对其占领的阿拉伯领土坚持强硬不妥协的立场是沙特发动对美石油禁运以促其对以色列施压的主要原因。石油危机后, 每当产油国与石油进口国之间的关系出现紧张时, 再次发生禁运的阴影就会重新笼罩在石油市场。石油禁运再次爆发的威胁不仅是沙特等产油国的斗争策略, 也成为美国向以色列施加压力迫使它在第二阶段埃及—以色列脱离军事冲突谈判时让步的手段。福特总统宣称, 如果以色列采取强硬谈判立场, 就可能导致新的僵局, 并引起战争, 进而导致第二次石油禁运, 它将比第一次石油禁运更具灾难性和破坏性。^{[10](p63)} 当白宫改善与沙特等产油国关系的努力遭到国会的反对时(如国会反对向沙特提供先进武器和抵制沙特对以色列的经济制裁), 这一策略也同样被白宫用以对付国会。

石油禁运后, 美国在推动沙特采取温和的油价政策时, 由于它恰好与沙特的国家利益相符而获得较好的效果。沙特是世界上最大的石油出口国, 拥有最大的石油储量, 而其它资源极为稀缺, 它主要依靠石油收入来维持国民经济的发展, 因而它看待其利益与其他产油国家不同。沙特立足于长远利益看待其石油资源, 担心为获取短期利益而过度提价会给产油国带来灾难性的损失, 因为石油将由于价格过高而失去对其它能源的竞争力, 当替代能源具有价格竞争力时, 中东石油将出于国家安全的考虑遭到抵制而成为多余, 产油国对于工业国的重要性和对它们的影响将随之下降。在沙特的干预下, 1974 年到 1978 年间的油价水平实际上有所下降, 因为油价的涨幅低于通货膨胀率。1976 年 12 月, 在多哈的欧佩克会议上沙特与阿拉伯联合酋长国仅提价 5%, 而其它产油国提价 10%。为使油价稳定, 沙特还将 1977 年的石油产量提高到 900 万桶/天; 年中, 欧佩克内部达成协议: 沙特与阿联酋将油价再提高 5%, 作为交换, 油价将一直冻结到 1978 年 12 月达一年

半之久。油价稳定既是美国的政策目标,也符合沙特的国家利益,因而当美国向沙特提出稳定油价的要求时,得到了沙特的积极回应。美国推动稳定油价的行动与基辛格同期提出的“最低油价计划”(floor plan)相呼应。¹

总之,美国通过扶持沙特成为“海湾双柱”之一,向其出售武器装备,对沙特等产油国经济多元化和工业化建设过程的参与及渗透,扩大沙特对美国技术与贸易的依赖,以及吸收沙特石油美元回流美国金融市场,实现了沙特与美国双向性的相互依赖,增加了沙特再次发动石油禁运的成本,基本实现了其外交目标。同时美国政府在实现其国家目标时,坚决执行了防止沙特以石油为杠杆影响其外交政策的原则。

[参 考 文 献]

[1] Dankwart A. Rustow. Oil and Turmoil: America Faces OPEC and the Middle East[M]. New York and London: Norton & Company, 1982.
[2] Hans Jacob Bull-Berg. American International Oil

policy: Causal Factors and Effect[M]. New York: St. Mattin's Press, 1987.
[3] Arabinda Ghosh. OPEC, the petroleum Industry, and United States Energy Policy[M]. Westport, Connecticut: Quorum Books, 1983.
[4] David E. Long. The United States and Saudi Arabia: Ambivalent Allies[M]. Boulder and London: Westview Press, 1985.
[5] 北京大学亚非研究所西亚研究室. 石油王国沙特阿拉伯[M]. 北京: 北京大学出版社, 1985.
[6] 樊勇明. 西方国际政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
[7] Sheikh R. Ali. Oil and Power: Political Dynamics in the Middle East[M]. New York: St. Mattin's Press, 1987.
[8] Sheikh R. Ali. Oil, Turmoil, and Islam in the Middle East[M]. New York, 1986.
[9] Paul Hallwood and Stuart W. Sinclair. Oil, Debt, and Development: OPEC in the Third World[M]. London and Boston, 1987.
[10] Benjamin Shwadran. Middle East Oil Crises since 1973[M]. Boulder and London: Westview Press, 1986.

On American Foreign Policy toward Saudi Arabia after the First Oil Crisis

XU Xiao-ming

(1. School of History, Capital Normal University, Beijing 100048;
2. School of Law and Politics, Zhanjiang Normal College, Zhanjiang 524048, China)

Abstract: After the outbreak of the first oil crisis, the U. S. administration took various measures to strengthen economic, cultural ties and military exchanges to develop affinity with Saudi Arabia, the largest oil-producing and exporting country in the Middle East, in order to reduce trade deficit with the oil-producing countries and to prevent another outbreak of the oil embargo against the West. These measures basically strengthen ties with Saudi Arabia and increase the symmetry of interdependence of the two sides, and realize the goal of safeguarding national oil security.
Key words: oil crisis; two pillars policy; petrodollars; the U. S. A; Saudi

[责任编辑 刘文俊]

¹ 石油危机后,为了启动对高成本的非欧佩克地区的石油开采,减少西方对欧佩克石油的依赖,基辛格于1974年提出了“最低油价计划”,希望通过规定油价不低于某一水平(约7美元/桶)来确保非欧佩克石油的开采利润,最终实现美国的能源独立。