

世界石油產業結構之演變

賴柏廷

一 前言

一九七三年十月第四次中東戰爭爆發，中東產油國家藉此大量削減石油供給量與大幅度提高公告價格，以致向來即由國際主要石油公司（International Majors）所控制的石油獨占市場開始崩潰，一直依賴國際主要石油公司供給石油的工業國家，皆遭遇嚴重的打擊。

石油公告價格大幅度的上漲，使產油國家獲得一筆鉅額收入，站在石油輸出國家的立場而言，這只不過是奪回向來由國際主要石油公司所掌握的特權，收回各公司已享受多時的超額利潤，也就是石油輸出國家在最近十多年中所竭力爭取的目標。因為早在一九五八——六〇年間，國際主要石油公司曾大幅度降低公告價格。伊朗、伊拉克、沙烏地阿拉伯、科威特、委內瑞拉等五大石油輸出國家，為保障本身權益，特於一九六〇年九月成立「石油輸出國家組織」（簡稱OPEC，會址設維也納），致力於石油公告價格恢復原有水準。其後利比亞於一九六二年加入該組織，並於一九七〇年九月，與西方石油公司（Occidental Petroleum）達成協議，將每桶公告價格由二·三二美元提高到二·五二美元，所得稅率由五四％增加到五八％^①。該組織其他會員國受到利比亞價格談判成功的鼓勵，亦紛紛對國際主要石油公司施予壓力，除要求提高公告價格外，更進一步企圖將整個石油事業從國際主要石油公司手中奪回來，俾能掌握本國石油資源的主權。

原來在OPEC國家結盟當初，對國際主要石油公司所釐訂的原油生產規模是否適切，應先與產油國家研討之呼聲，即時有所聞。到了六〇年代後半，在OPEC常會中（尤其是一九六八年六月所舉行的常會），正式提出審查原油生產計劃及參與產業經營

註① 「石油輸出國家組織」成立後之四個月，卡達隨之加入，一九六二年利比亞及印尼亦加入成為會員國，一九六七年阿布達比（阿拉伯聯合大公國）、一九六九年阿爾及利亞、一九七一年奈及利亞，一九七三年厄瓜多爾，一九七五年加彭相繼加入該組織，到目前一共有十三個會員國。利比亞自發生革命後，即在一九七〇年設立國營石油公司（Libyan National Oil Corporation簡稱LNOCO），並積極與在當地外國石油公司交涉，要求提高公告價格與所得稅率。

的要求^②在七〇——七一年間，利比亞、科威特、委內瑞拉、阿根廷等國更提出「資源枯竭問題」，認為釐訂生產計劃不應由國際主要石油公司獨攬，而主張應由雙方共同釐訂，為達成此項目的，OPEC常會遂決議推行「直接參與產業經營」政策（尤以一九七一年七月及九月常會討論最為激烈）。甚至提出國有化（Nationalization）之強烈主張。

進入七十年代以後，許多產油國家已將石油產業收歸國有，亦有些國家採取先達到六〇%的產權，然後逐漸達到一〇〇%的方式。一般認為在不久的未來，產油國家於參與經營或達成國有化之後，極可能進一步排除外國資本之經濟勢力，積極推行工業化，促進均衡經濟發展，而達成經濟自主自立的最終目標。基於上述，可知產油國家為了縮短已開發國家與開發中國家之經濟差距，解決開發中國家的經濟困境，頗欲經由恢復原有公告價格，恢復對本國石油資源應有的主權和達成經濟自主自立等三項途徑，以建立新的國際經濟體制。雖然到目前為止，並非每項措施已獲得圓滿的成果，但在厲行國家主義政策之下，世界石油產業結構，確已發生了重大的變化。

二 國際主要石油公司擁有之勢力與石油開採權

（一）石油開採權之取得方式

存在於世界原油之生產與銷售市場的主要特色，即產油國家與消費國家之間，有所謂「國際主要石油公司」參與其事，而使國際主要石油公司具有強大勢力的主要原因，則由於彼等握有石油的開採權（Concession）。原來國際主要石油公司以繳納「開採費」及所得稅為條件，獲得了產油國家的廣大礦區與長期採探之獨占性權利，這種方式直到五十年代終了，一直為石油產業的基本原則。

如此獨占性的石油開採權為國際主要石油公司所取得，這與十九世界末葉以降，歐美國家為探求新資源，遠從拉丁美洲、遠東、中東、最後到達北非去爭取資源的開採權，可謂如出一轍。又因埋藏石油的地區，大部份屬於以前的殖民地或半殖民地，作為宗主國的歐美國家之企業，當然極易獲得開採權。所以，直到一九五〇年代，此項石油開採權幾乎由八大國際主要石油公司所獨攬。在這八大公司之中，屬於美國資本者五家，即Stancal, Texaco, Exxon, Gulf, Mobil。屬於英國資本者一家，即British Petroleum，屬於英荷合資者一家，即Royal Dutch Shell。屬於法國資本者一家，即C. F. P.。各公司之開採權（尤其是在中東方面），大半係在兩次世界大戰期間所取得，其主要特徵為開採權有效期間相當長（大部份可到公元二〇〇〇年為止，大約有六〇——七〇年之

註② 參與經營與投資有極大不同，所謂參與經營（Participation），即指產油國家直接參加石油公司之經營，並且取得作業上的一切權利，參與有關生產、投資、銷售等各項計劃之釐訂，原油價格之決定，維持產油國家固定之石油收入。從此項觀點而言，參與經營較投資，在本質上具有更廣泛積極之意義。

久），礦區面積極為廣大（有達到一國之全部領土者），須支付定額開採權使用費（原油每噸從四先令到三盧比）等要項。尙有最使產油國家感到不滿的二項特徵，即生產量及販賣價格的決定權掌握在石油公司手中。

國際主要石油公司在石油產業中，所處的重要地位，除了導因於握有獨占性之石油開採權外，更因生產原油所具備之特殊性能形成。譬如，石油開發期間相當長久，探礦所需資金龐大，且其危險性亦高，石油的需求價格彈性又很低，為提高石油產業的效率起見，從原油生產、運輸、提煉、販賣等過程，亦不得不採取一貫經營方式。基於上述種種因素，從事石油產業的企業「家數」不能過多，加以國際卡特爾之盛行，國際主要石油公司的獨占或寡占地位因此就確定了。

由於國際主要石油公司對全世界石油產業具有壓倒性的支配力量，握有決定原油價格的權力，而獲得鉅額利潤，並且所具備之生產技術及管理經驗等并未傳授給產油國家，致使產油國家極度不滿，最後以「資源枯竭」為由，徹底實施其國家主義政策。

（二）國際主要石油公司的勢力逐漸下降

對國際主要石油公司掌握開採權明白表示極端的不滿，始自第一次世界大戰後之一九二〇年代，亦即低度開發地區民族獨立運動正方興未艾之時；但真正有所成就，則推一九三八年墨西哥將石油產業收歸國有。一九五一年伊朗、一九六〇年印尼亦跟隨採取收歸國有之措施。埃及在一九五六年將蘇伊士運河收歸國有後，在連續幾次中東戰爭中，先後將英國公司及法國公司收歸國有。但是在早期收歸國有的事例中，除印尼等少數情況以外，其結局大都未臻理想。譬如一九三八年墨西哥將收歸國有的石油產業，另組名為Petróleos Mexicanos（簡稱PEMEX）之新公司來經營，其石油產量始終未能滿足國內消費所需，以致喪失在產油國及石油輸出國之優越地位，直至最近才發現新油田，可能再度成為重要石油輸出國家。再以埃及為例，外國公司自一九五六年撤退之後，埃及政府另設一家國營石油公司（Egyptian General Petroleum Company簡稱EGPC）以主持經營，雖有獨立系統的美國石油公司（所謂獨立系統係指非屬International Majors之石油公司）協助探測新油田，但其發現率銳減，直至一九七三年國際主要石油公司以產品分配方式訂定合作契約，重返埃及後，探測新油田的業務，才稍有起色。伊朗在收歸國有當時，本已具備大煉油廠及相當程度的技術，但因缺乏銷售網，無法有效掌握國際市場，而國際主要石油公司又拒絕代銷伊朗石油，致使石油國有之後，收益大減，最後不得不在一九五四年再度承認國際主要石油公司重返伊朗。總之，在五十年代國際主要石油公司的勢力仍然很大，雖有些產油國家屢將石油產業收歸國有，但終因心有餘而力不足，仍非仰賴此等國際主要石油公司不可。

但是，國際主要石油公司的強大勢力，自六十年代起，基於下述幾項因素，開始逐漸衰弱，而產油國家的地位却日漸堅強。

第一、自五十年代以後，許多美國獨立系統的石油公司、若干歐洲國營公司，以及日本的阿拉伯石油公司等開始向國際石油產業進軍，他們採取與產油國家當地企業合組新公司的方式，或包辦事業方式，所開出的條件，皆優於原有採礦權之方式。

第二、進入六十年代，世界石油需求大增，並且生產量與埋藏量產生失衡現象，資源枯竭問題日趨嚴重，到了七十年代，世界

原油供需失調的程度更為緊迫。環境的演變，為產油國家提高所得稅率及原油公告價格打開了方便之門。

第三、產油國家於一九六〇年九月正式成立「石油輸出國家組織(OPEC)」，採取一致行動，以增強其發言權。

正如前述，OPEC原有會員國計有伊朗、伊拉克、沙烏地阿拉伯、科威特、委內瑞拉五國，之後其他國家相繼參加，會員國目前增加到十三個國家，形成一重要大型國際卡特爾，發揮了強大的功能。(參見左表)

OPEC 會員國原油生產狀況表

國 家	原油生產量(1,000桶/日)	
	74年	75年
阿 爾 及 利 亞	988	970
伊 朗	6,022	5,356
伊 拉 克	1,850	2,277
科 威 特	2,575	1,959
卡 達	510	471
沙 烏 地 阿 拉 伯	8,509	7,154
阿拉伯聯合大公國	1,667	1,625
利 比 亞	1,519	1,401
奈 及 利 亞	2,235	1,763
加 彭	219	228
印 尼	1,375	1,442
厄 瓜 多 爾	175	154
委 內 瑞 拉	2,976	2,380
OPEC 合 計	30,620	27,180
非 OPEC 合 計	25,016	25,831
世 界 總 量	55,636	53,011

資料來源 World Oil, Petroleum Intelligence
Weekly

三 提高原油公告價格獲致成功

OPEC成立以後，首要努力目標為恢復原有的公告價格(一九五八——六〇年間石油公司片面大幅度降低公告價格)，但整個六十年代，石油產銷皆呈供過於求，OPEC討價還價的能力相當薄弱。到了七十年代情況一變，世界原油轉為供不應求的情勢，產油國家的收入因而逐漸增加。首報捷訊的是一九七〇年九月利比亞成功地將所得稅率及原油公告價格提高。由於利比亞原油硫黃含量甚低，距離西歐之路程又不遠，利比亞政府以此有利條件，最後使所得稅率自五四%提高至五八%，公告價格API四〇度原油提高一三·五%。

利比亞石油談判獲致成功，使其他國家增加很大的勇氣。一九七一年OPEC會員國中之阿拉伯海灣地區六國(伊朗、伊拉克

、沙烏地阿拉伯、科威特、阿拉伯聯合大公國、卡達）簽訂德黑蘭協定，其主要內容為（一）所得稅率一律為五五%，（二）原油公告價格（內含運費調整部份）每桶提高三五美分，（三）原油公告價格應依通貨膨脹率調整，（四）協定有效時間為五年。德黑蘭協定使產油國家對於原油公告價格的調整，獲得主動權，也使世界石油產業進入新的境界。一九七二年一月基於史密松林協定之幣值調整，油價提高八・四九%（適用日內瓦協定），一九七三年六月為彌補該年年初的美元貶值，又提高一一・九%，使A D I三四度原油每桶價格為二・八九八美元（適用新日內瓦協定）。

一九七三年十月第四次中東戰爭爆發，原油公告價格的決定權完全歸於產油國家。是年十月十六日O P E C中阿拉伯灣地區六國片面宣告，每桶油價自三・〇一一美元提高至五・一一九美元，漲幅高達七〇%。又於十二月二十三日每桶增高到一一・六五美元，同時實施限制生產措施。自德黑蘭協定以來，決定原油價格，尚由產油國家與石油公司雙方磋商協議，至此則完全由產油國家片面決定。除決定公告價格以外，產油國家更積極將石油產業收歸國有，或直接參與經營，以加強控制石油生產過程。

四 斷然實施收歸國有政策

（一）七十年代初葉阿爾及利亞、利比亞及伊拉克實施國有化政策的實例。

由於自七十年代起，石油產業自買者市場轉為賣者市場產油國家的國有化運動在五十及六十年代受挫之後，至此又開始活躍。阿爾及利亞於一九七〇年只剩法國投資的石油公司尚未收歸國有，於是在一九七一年二月二十四日將法國石油公司（Company Francaise des Petroles—CFP）的五一%的股權強迫移交給阿爾及利亞的國營石油公司（SONATRACH）。同年十一月七日利比亞政府又將英國石油公司（British Petroleum 簡稱BP）在當地的子公司（British Petroleum Exploration Co.）百分之百的收歸國有，並公佈二十一條國有法案，即時付之實現。由於此項行為事前並未與英國石油公司當局商議，引起該公司極大不滿而提出嚴重抗議，直至一九七四年十一月，利比亞以帳面價值四千萬美元為補償，爭議才告平息。

一九七二年伊拉克亦實施國有化政策，當時伊拉克政府與伊拉克石油公司（Iraq Petroleum Co. 簡稱IPC）之間，因原油增產及政府接收礦區而產生補償問題，爭執無法獲得妥協。至是年六月一日，伊拉克政府仍將IPC之權益與資產完全接收，交由一九六四年設立之伊拉克國營公司（Iraq National Oil Company 簡稱INOC）之子公司伊拉克石油作業公司（Iraq Company for Oil Operation 簡稱ICOO）繼承經營，實現百分之百的收歸國有。同時，敘利亞亦將境內IPC所屬油管收歸國有。一九七二年一月伊拉克與敘利亞簽訂為期十五年之輸送石油租約協定，同年三月，復與黎巴嫩簽訂有關石油運輸協定。

利比亞在將BP百分之百收歸國有之後，又於一九七二年九月三十日與義大利國營石油公司ENI在當地子公司AGIP，共同成立股權各為百分之五十之合資公司，而於一九七三年至一九七四年之間，將美國投資之Nelson Banker Hunt公司百分之五十

的股權、西方石油公司 (Occidental Petroleum) 百分之五一的股權以及 Oasis 百分之五一的股權，先後分別收歸國有。利比亞終於從國際主要石油公司手中，完成國有化之目的。在國有化政策之實施過程中，國際主要石油公司雖曾比規模較小之獨立系統石油公司作了更為頑強的抵抗，但終於逃不出國有化之命運。總之，在 OPEC 會員國之中，主張將石油產業收歸國有最力、表現最積極的國家，當首推利比亞。

(一) 七十年代中葉委內瑞拉及伊拉克實施國有化政策之實例

身為 OPEC 發起國之一，又為 OPEC 會員國之間資格最老的委內瑞拉，雖對 OPEC 之石油政策握有極大之影響力，但因一直抱持慎重態度，堅決主張維持一定量之石油輸出，所以在 OPEC 組織內顯得很孤立。委內瑞拉為接收全部石油產業資產，直至一九七四年初才組織石油產業收歸國有法案起草特別委員會，同年八月經國會審查通過，一九七六年一月一日正式實施，前後費時二年，可見其態度之謹慎，實非利比亞等國所能比擬。

收歸國有後之委內瑞拉石油產業，概由國營石油產業管理局 (Petroleos de Venezuela 簡稱 PETROVEN) 經營。據專家表示，委國境內原有石油公司資產價值高達五十億美元，但僅以帳面價值十億零三百萬美元支付補償，獲益可算不少。但今後石油生產的效率如何？並且今後十一年間必需在設備方面投入五十一七十億美元之資金，若加上探礦費用，總投資額可能高達二百億美元，此項鉅款又將如何籌措？重重難題，並非輕易可獲解決^③。不過，從石油生產技術至石油銷售等問題，委內瑞拉尚與國際主要石油公司維持密切關係，並且各生產單位仍由原石油公司操作，然後付給操作勞務費用。委內瑞拉當局認為簽訂勞務契約，實為過渡時期最理想之方式。

伊拉克於一九七五年三月八日完全接收外國公司所持有之 Basrah Petroleum Co. (簡稱 BPC) 之股權。同年十二月二十四日伊拉克石油部長卡里姆在一次演說中，對尚未實施無條件國有化 (outright nationalization) 之科威特、沙烏地阿拉伯及其他阿拉伯灣區域國家，予以責難。伊拉克竭力主張石油產業完全由產油國家控制，排除第三者（特指歐美工業國家）之任何介入，與利比亞、阿爾及利亞可同納入 OPEC 中之鷹派行列。

五 參與經營方式之進行

(一) 一九七二年之參與經營協定

七十年代產油國家相繼實施國有化政策之情形，雖如上述，但自一九七二年二月德黑蘭協定簽訂之後，亦有些 OPEC 會員國採取所謂「參與經營」政策。此一政策之主要意義，在於產油國為達成有效參與經營原有石油公司所掌握之石油產業，以各別或集

註③ 參見 Wall Street Journal, Oct. 20 & 29, 1975. Financial Times, Oct. 29, 1975)

體方式與石油公司進行交涉，逐漸將其股權移轉至產油國家，假若未能達到預期目的，則OPEC全體會員國採取一致行動，逼迫有關公司接受所提各項條件。

一九七二年一月二十一日OPEC代表團（首席代表為沙烏地阿拉伯石油部長雅曼尼）與各石油公司代表在日內瓦進行會談，在此次會談中，OPEC方面所提出之要求大致為(1)因取得股權而支付之補償金，應以帳面價值為準，(2)參與經營之最初股權比率最低為二〇%，逐漸增加至五一%，(3)由於產油國家在國際市場尚未建立自己之銷售網，石油公司應保證收購產油國家應分得之石油，其收購價格為包含應繳稅額在內的生產成本與公告價格之中位數。上述條件雖經幾次商討，石油公司依然堅決不允。直至一九七二年六月伊拉克將IPC收歸國有，七月沙烏地阿拉伯費瑟國王再度對石油公司提出警告，公司當局之態度才開始軟化，終於是年十月五日在紐約對有關補償金額及收購方式，達成協議。至於參與經營的股權比率，各海灣區域國家最初為二五%（以一九七三年一月一日為準），至一九七八年一月一日增為三〇%，八一年再增為四五%，八二年到達五一%。不過各國對此項協議案表示不同的態度，譬如沙烏地阿拉伯、阿布達比（Abu Dhabi）、科威特及卡達等國咸表滿意；伊拉克則拒絕遵從此項協定；伊朗則採取百分之百之收歸國有，由該國政府直接與石油公司交涉有關條件；利比亞及阿爾及利亞則以更優越的條件，立即取得五〇%以上之股權；奈及利亞立即獲得三分之一的股權，印尼則採包工契約制度，與此項協定無關；委內瑞拉出乎意料，竟然對此協定表示不滿。最後只有沙烏地阿拉伯、阿布達比與卡達各與石油公司正式簽訂協定，科威特雖經政府當局之多方努力，但終於未獲得國會之通過。

（二）一九七四年之參與經營協定

由於利比亞在七三年至七四年間，完成五一%股權的國有化，奈及利亞亦於七四年五月與殼牌、英國石油公司簽訂五五%參與經營協定，各種情況的發展，均使海灣地區國家要維持低參加率，面臨極大的困難。科威特遂於一九七四年一月簽訂即時實現六〇%參加率的新協定。緊跟着科威特之後，卡達、沙烏地阿拉伯、阿布達比、及非OPEC會員國之荷曼、巴林等五個阿拉伯灣區域國家在末及一年內，亦均將參加率提高到六〇%。

（三）一九七五年科威特達成百分之百參與經營之目標

世局的急劇演變，六〇%之參加率已無法滿足阿拉伯灣地區國家之要求，而紛紛朝向百分之百完全控制產業之目標邁進。沙烏地阿拉伯於七四年九月上旬與石油公司代表在倫敦祕密會商，公司方面原則上同意沙國接收產油資產百分之百的要求，僅在細節上尚未達成協議。受到沙烏地阿拉伯此項措施的影響，科威特及卡達等國亦均開始採取百分之百接收資產的政策。七五年五月，卡達接收殼牌石油公司之全部資產；科威特政府與石油公司交涉結果，亦於同年十二月一日達成協議，將英國石油及海灣石油公司所持有之科威特石油公司百分之四十的股權，完全轉讓給科威特政府。其他各海灣地區國家受此鼓勵，亦加速實現將石油產業全部收歸

國有，現在只剩補償金額之談判而已。

六 結語

當初設立石油生產國家組織之目的，一爲提高石油之公告價格，二爲有效掌握石油資源之主權，結果事事均能如其所願。以阿拉伯灣地區國家而言，到七五年底爲止，在各該國完全支配下之產油量，約佔全區域產油總量的八成。以目前之情況與五十年代相比較，國際主要石油公司之影響力已大幅度降低，而整個世界石油產業亦發生結構性之重大變化，而引起此種變化之基本原因，則在於產油國家民族意識之高漲。但是各國在實行國有化的方法上，并非完全一致，例如阿拉伯灣地區國家採取與石油公司商討的方式，以達到百分之百的參與經營，而伊拉克、阿爾及利亞以及利比亞等國家却採取斷然公佈五一%股權收歸國有之強烈措施，兩者之差異，確是耐人尋味。

回顧一九七二年所簽訂之參與經營協定，產油國家原本預計要到一九八二年才能達成五一%的參加率，沒想到七三年第四次中東戰爭爆發，情勢大變，以致協定簽訂後之第二年——七四年即將參加率增爲六〇%，而科威特更快馬加鞭，在七五年即實現百分之百的產業接收，顯然與當初釐訂之進度，大爲超前。在此情形下，參與經營之方式以及收歸國有之方式，在實質效果上頗相類似，因此要指出此兩種方式之明確差異，確實不易。正如伊拉克石油部長在七五年十二月廿四日所言，兩者有無極明確的差異？抑或參與經營方式事實上已轉變爲收歸國有方式？則有待於今後事態之發展而定了。

其實，參與經營方式也罷，收歸國有方式也罷，以國家之不同，以及事例之不同，在內容、形態、實施過程等方面均有很大的差異。易言之，各國石油產業發展之歷史、開發的程度、埋藏量的多寡、原有開採權租金給付之方式、今後之開發計劃、一般政治經濟情況以及將來之經濟發展方向等，均有很大的差異，故其處理問題的方式亦隨之不同。

同時，國際石油公司的影響力，雖比五十年代已減退不少，但他們在探礦、掘井、生產、精煉等各部門之技術、管理和營運能力方面，尚有不可忽視的實力存在。在七二年至七四年採取強硬國有化措施之利比亞，未對石油公司所有五一%之股權作更進一步之要求，其主要原因在於面臨了嚴重的原油銷售問題（Middle East Economic Survey，七五年五月十九日出版）。但是，進入七十年代後數年間，從促進提高公告價格，直接參與產業經營，以及收歸國有等幾項運動中，世界石油產業結構確已發生了重大變化，原有採礦權方式亦已宣告終了，則都是不爭的事實。