

石油與美洲國家之關係

王建勛

壹 美、秘石油談判的主要關鍵

一九六八年十月三日，祕魯軍方因不滿祕魯政府與美國新澤西標準石油公司（Standard Oil of New Jersey）所屬國際石油公司（International Petroleum Company）之談判，取消該公司所積欠之稅款，並使該公司更獲得擴大活動範圍之有利條件，發動軍事政變，推翻貝隆德（Fernando Belaunde Terry）政府。現任總統、前陸軍參謀長瓦拉士柯（Juan Velasco Alvarado）在軍事政變的第六天，就以國際石油公司多年前非法取得在祕魯的石油開採權為理由，派軍佔領布雷納斯油場（La Broa Y. Parinas），並沒收該公司所有財產。加以祕魯砲艇攻擊在祕魯沿海作業的美國漁船，遂造成兩國頗為緊張的情勢。

華盛頓方面的態度，起初雖然提出抗議，要求祕魯政府公平補償該公司財產損失，否則即依據「西肯魯帕」協定（Amendment Hickenlooper）中止任何援助。但是為了便於談判，尼克森總統又派前聯合國駐塞浦路斯代表貝爾契（Taylor, G. Belcher）接替了強尼斯（John Wesley Jones）大使的職務，並任命尼溫（John Irvin）為特使，前往祕魯談判。在雙方談判中，祕魯不肯讓步，並不斷以砲艇攻擊美國在祕魯沿海作業的漁船。顯然的，捕漁權的問題，即取代了石油糾紛，而成爲美、祕雙方爭論的重點。祕魯方面認爲，祕魯漁業，在國家經濟活動中，早已佔有極重要地位，但是近年來，美國漁船在祕魯沿海捕魚不斷增加，並且美國在祕魯漁業方面的資本亦逐漸集中，使祕魯漁業無法與其競爭，國民漁業已遭到嚴重損害，所以祕魯政府表示，對於美國漁船的攻擊，亦是爲了保護國家重要的利益，這種行動，不僅是祕魯政府對美國的反對，而亦是祕魯國民漁業與美國新資本侵入的一種衝突。在華盛頓方面，由於祕魯對國際石油公司不肯讓步，捕漁權上的爭論，更增加了美、祕兩國關係惡化的情勢。然而美國加里福尼亞州的漁業巨子們，却不願放棄太平洋南岸魚產極爲豐富的捕漁區，反對祕魯、智利、

及厄瓜多爾堅持二百海里領海權的主張，而只承認十二海里的範圍。因此，華盛頓不但要克服不斷增加中的美國財團的壓力，並且還要避免美國在其他利益方面再遭到同樣損失，尤其是不要使美、秘間的糾紛擴大，而傳播到其他拉丁美洲國家。所以在美、祕關係逐漸惡化的時候，尼克森總統就很憂慮的表示，我們沒有意思討論祕魯沒收美國國際石油公司財產是否合於國際法的問題；但是按照國際法，祕魯是應該給予公平的補償。他強調要求補償並不完全是爲了「利益」，乃是擔心沒收國際石油公司財產事件，可能引起類似的反應。

所以這是很確定的，美國不斷與祕魯談判，並不是完全基於國際石油公司的「利益」問題，主要的還是期望獲得祕魯政府能表現出一種承認「錯誤」的讓步。如獲得此種讓步，就可以阻止或避免影響到其他正在注視此一情勢發展中的拉丁美洲國家。在八月廿五日，尼溫特使就再要求祕魯政府能同意給予國際石油公司二百萬美元，作爲一種象徵性的補償，美國仍維持原來對祕魯的各項援助。然而此一建議再被祕魯拒絕以後，美、祕雙方的談判就無限期中斷。

誠然，美國在祕魯的石油投資，只佔其在祕魯全部投資額的5%，在美國的利益方面言，其損失並不太大（註一）。但是祕魯事件的影響，已引起拉丁美洲國家採取集體行動，要求修改與美國的經濟關係。如果石油國有化運動在拉丁美洲各地展開，其結果，不僅是美國與拉丁美洲國家在利益方面的衝突，而亦將直接威脅到整個美洲國家的關係。所以美國雖聲言停止對祕魯的經濟援助；但却一直沒有採取行動。美國國防部更基於西半球安全的理由，不贊成停止祕魯的軍事援助，始避免了美、祕僵持的局面，再繼續惡化下去。

不過美國這種憂慮，以及祕魯的外債重壓，（註二）例如：以及經由美國影響的國際金融機構已限制對祕魯貸款等事，雖使祕魯經濟更爲癱瘓，但相反的更加强了祕魯的信心，而美國的審慎與祕魯的強硬態度，又鼓勵了其

他國家的倣尤。

貳 當前拉丁美洲石油國有化運動的發展

玻利維亞的石油，與其頗負盛名的錫礦一樣，早為美資所開發。一九三七年，玻國曾將美國標準石油公司的油井與設備接收，改由國家石油企業（The government Petroleum Enterprise）經營，不久又以契約方式准許外資在玻國境內採油。二次世界大戰結束以後，國家石油企業因財政惡化，石油生產大跌，美國標準石油公司所屬海灣石油公司（Gulf Oil Company）再度成立，而以大量資金在玻國開發石油。

玻利維亞石油產量不多，迄今僅佔拉丁美洲全部石油產量的0.85%。而海灣石油公司在一九六八年採油一百六十二萬公噸，佔玻國全部石油產量的4%，同樣的該公司每年生產的七千二百萬立方公尺的天然氣，亦佔玻國全部生產的3/4。由於玻國石油工業幾乎全被外資所控制，所以石油問題不但經常引起玻國人民之不滿，在國內政治上亦常起爭端。

一九六九年四月，玻國總統巴潤托（Rend Barrientos Outun）於訪問農村途中，在離首都拉巴斯（La Paz）不遠的奧路羅（Oruro）地方，因直昇機撞毀殞命，於是在國內政治上就展開鬥爭。在巴潤托總統時期，陸軍總司令奧凡多將軍（Ovando Cardia）久已努力爭取巴潤托總統的信任，想取代副總統席雷斯（Luis-Adolfo Siles Salinas）的地位，企圖在一九七〇年總統選舉中獲得勝利。因此，副總統席雷斯接替總統職位以後，奧凡多將軍就領導農民展開大選前的政治鬥爭。首都拉巴斯市長烏利亞（Escobar Uria）在國內政治上是一個頗孚眾望的人物，對奧凡多將軍來說，無疑是一個勁敵，加以近年流亡國外的前總統巴斯（Victor Paz Estenssoro）與勞工領袖雷欽（Juan Lechin）亦在利用國內不安情勢，領導左派勞工份子圖謀東山再起，對奧凡多將軍更具威脅。至九月廿三日，這項激烈無情的鬥爭就在石油問題上展開，國會議員加西亞（Ambrosio Garcia）利用祕魯石油國有化在玻國各方所引起的反響，在國會中指控奧凡多將軍會接受海灣石油

公司六十萬美元的賄款，以作為競選總統的費用。因為這項指控如被國會同意，奧凡多將軍不但將無法參加競選，並且還會失去軍事首長的職位，因此反迫使奧凡多將軍儘速的發動軍事政變，推翻了席雷斯政府。

這是很明顯的，玻國軍事政變，雖是國內政治鬥爭上的產物，但亦如同祕魯一樣，由於長久潛在的石油問題所造成的惡果。所以奧凡多將軍的新政府為要獲得國內左右兩派的支持，就必須要表明他對石油問題的立場。在起初的聲明中，要求與美國財團談判，增加外國公司的租金，表示他的經濟政策雖建立在民族主義的基礎上面；但仍舊尊重私人的資本，而準備與外資合作。國內左派團體以及工會方面却認為奧凡多的聲明「模糊不清」，大表不滿，威迫他表明反對美國「帝國主義」的立場，採取與祕魯一樣的果斷措施，先沒收海灣石油公司的財產。左派及工會的壓力，終於迫使奧凡多政府不顧華盛頓及海灣石油公司未來反應的後果，冒着美援及國際信用貸款斷絕極嚴重的危險，沒收海灣石油公司在玻國所有的財產。在聲明中稱，而對着外國資本所造成對國家「民族主義革命」的阻礙，必要收回外國資本所佔有的國家財產，尤其要在國家重要資源上來保衛國家的主權。因此，在十月十八日玻利維亞就模仿了祕魯的經驗，派軍接管了海灣石油公司在桑塔克魯茲（Santa Cruz）的油場，以及在拉巴斯的一切財產。的確，奧凡多政府此項行動，曾激起玻國人民無比的興奮，當時就會有大量羣眾聚集在總統府前高呼「玻利維亞自由萬歲」的口號，並且無論是學生、政黨、工會以及輿論，對新政府的措施均表示熱烈支持。所以奧凡多政府雖冒着與美國關係惡化的危機，但却穩定了他政變不久的軍事政府。

奧凡多政府在採取行動以前，亦並非沒有預防華盛頓方面採取報復的打算。就如玻國礦業部長尙塔克爾茲（Quinoga Santa Cruz）對玻國人民表示，玻國石油國有化以後，每年將失去為數六百萬美元的稅金收入；但是他指出，海灣石油公司每年運走的石油，使玻國流失的財富竟達二千六百萬元之多。更何況玻國的石油今後可向鄰國輸出。

在美國方面而言，因為華盛頓對祕魯的「經濟制裁」迄無採取行動，而今對於玻利維亞就更感到進退兩難。但是華盛頓在不斷增加的美國財團壓力下，為抑止此種傳染性的事件繼續發生，已考慮認真地使用「西肯魯帕」協定停止對玻國的一切援助。此項援助在一九六七年是一千五百三十萬美元，一

九六八年則減為八百六十萬美元。

自從祕魯與美國發生石油糾紛以後，不但招致了拉丁美洲民族主義情緒的高漲，且引起各國政府反抗美國的控制，脫離美國勢力的意向。加以蘇俄乘機以經濟貿易為餌，與南美洲很多國家建立外交關係，企圖改變以美國為領導中心的美洲國家現勢，更鼓勵了拉丁美洲國家積極表現為要取得各種形式獨立的意願。在玻利維亞繼祕魯之後實行石油國有化，石油問題更成為美洲國家關係上的重要影響。所以繼祕魯與玻利維亞之後，就有一些拉丁美洲國家政府要求與美國石油公司從事新的談判。諸如美國新澤西標準石油公司所屬德士古（Texaco）及海灣石油公司在厄瓜多爾的石油開發，近年其所開鑿的七個油井，即蘊藏有二億一千四百萬公噸原油，所以該兩公司準備在未來三年中再投入兩億美元，顯示厄瓜多爾不久即將成為南美洲石油生產最具有成效的國家。但是厄瓜多爾政府在玻利維亞石油國有化以後，即悔棄前約，要求從事一項新的談判。又如智利，其產油量雖不太多，但從一九六八年已提高到一百八十七萬公噸，比起一九六五年至一九六六年的石油產量已增加了10%。在本年九月間，智利的國會就叫囂着要廢除准許美國標準石油公司所屬殼牌（Shell）石油公司在智利開採石油的法案，主張由智利國家石油公司接管國營。

叁 拉丁美洲重要產油國家的現況

在西半球，祕魯、玻利維亞、厄瓜多爾及智利，均不是主要石油生產國家。美洲地區，除去美國和加拿大，應算是委內瑞拉、哥倫比亞、墨西哥以及阿根廷的石油產量為最多。當此目前拉丁美洲石油國有化運動熱潮迭起之際，這四大產油國家的現況，亦引起國際間特別注意。

一、委內瑞拉

委內瑞拉是拉丁美洲盛產石油的國家，亦是世界石油輸出最多的國家。委內瑞拉的石油，亦是很早就被外資所開採。自一九五八年起，貝當哥（Romulo Betancourt）政府為避免外資壟斷，開始以「契約」及「組合」方式加以控制，以使國家資本亦參加外國公司當中。一九六一年七月，委國創立國家石油公司（Venezuelan Petroleum Corporation）開始一部份石油的獨立經營，惟迄今委內瑞拉石油生產，仍有83%是

石油與美洲國家之關係

由美國標準石油公司所附屬的克勒俄里（Creole）、海灣（Gulf）、殼牌（Shell）、大麥納（Mene Grande）幾個公司所提供。其他如德克薩斯（Texas）、非力浦斯（Phillips）、辛克力（Sinclair）等幾個石油公司亦佔有一小部份。

委內瑞拉的國家財政多係依靠石油收入，佔國家總收入的67%。其全部石油生產的92%均輸往國際市場，因此，委國中央銀行的外匯收入，有90%是來自於石油。但是近年來，由於委內瑞拉在歐洲及美國的石油市場遭到中東及阿拉伯國家的競爭，委內瑞拉的石油輸出量，從一九五八年的60%，已降到一九六八年的41.7%，並且因為美國已在阿拉斯加開發重要油場，未來委內瑞拉在美國的市場上仍將遭到困難。尤其是委內瑞拉的石油輸出，在歐洲受到挫折以後，更增加對美國的依賴，迄今，可說是從來都沒有過的，委內瑞拉的經濟前途，將完全決定於華盛頓的石油政策。但是美國在阿拉斯加的石油生產，必然會引起國際石油市場的變化，而委內瑞拉一方要顧慮輸往美國的石油被削減，一方更憂慮於美國石油市場的跌價。所以從一九六九年三月，卡里地拉（Rafael Caldera）執政以後，就與美國展開談判，迄今尚無結果。亦由於委內瑞拉多年來過於重視國際石油市場的價格，而忽略了石油礦藏的繼續勘查與開發，加以從一九六〇年美資盈利很少再作投資，更減少了油井的開鑿。委內瑞拉在以前，每年可開鑿六百個油井，而今每年已不足一百個。以致在一九六八年，原油生產減為一億八千八百萬公噸，已不能維持一九六五年時世界第三大石油生產國的地位了。

二、哥倫比亞

哥倫比亞在近三年來，石油產量亦不斷減少。一九六八年的原油生產為八百八十三萬六千公噸，只是一九六七年的10%，而一九六七年的石油生產量，比一九六六年亦減少了3.1%。石油減產的原因，主要是海灣石油公司在哥倫比亞的石油開發沒有進展，就如該公司在瑪哥德立納（Magdalena）地區的油田，仍維持四年前的現狀。並且北美佔有大多數的十七個外國公司如Texaco, Chevron, Sinclair BP, Shell Condor, Mobil Texas等均參加了瑪哥德立納區的石油開發，而此一地區的石油蘊藏量並不多。另一方面，煉油設備不夠，現有的五個煉油廠，每年儘可能的只能提煉五百萬公噸石油。

三、墨西哥

墨西哥的石油生產，完全由墨西哥國家石油公司（Pe-

mex) 所經營。該公司目前已具有十二億美元的龐大資本，其石油與天然氣的生產供應着全國所有動力的消費。目前墨西哥每年消費石油二千八百五十七萬公噸，並且每年消費量仍以7%的比率在增加中。由於需要的增加，更迫使着墨西哥必須努力增加生產，所以從一九六六年到一九六八年，石油產量已提高到二千零三百一十二萬公噸，天然氣的生產，在四年中亦增加了四倍。

在一九六〇年，墨西哥石油公司就以大量資金開發煉油，目前包括有墨西哥 (Mexico)、米那提坦 (Minatitan)、波茲黎加 (Poza-Rica)、薩拉孟卡 (Salamanca)、瑪地羅 (Madero)、雷依歐薩 (Reynosa) 等六家煉油廠，其煉油量每年已達二千六百五十萬公噸。同時，墨西哥石油公司亦以大量投資在靠近瓜地馬拉邊界的雷依歐薩、湯比哥 (Tampico)、塔巴斯哥 (Tabasco) 等三個地區進行勘查。而目前在尤卡坦 (Yucatan)、貝蘇列 (Peinnsule) 兩地區的石油蘊藏量，即有七億一千四百萬公噸，可供二十三年開採。所以墨西哥的石油產量，在拉丁美洲來說，僅次於委內瑞拉。而其石油國有化以後，其努力開發的優良成效，適足以使得其他拉丁美洲國家感到非常羨慕。

四、阿根廷 阿根廷的原油生產，在一九六七年已達到一千六百三十九萬一千公噸，較一九六六年增加了9.5%。至一九六八年，仍以同一速率增加，而達到一千七百一十八萬七千公噸。其增產的原因，乃是阿根廷各地區的油田產量均告增加。例如阿根廷南部聖他卡羅茲 (Santa-Cruz) 地區的油田，其生產量已比一九六三年提高了40%。黑河 (Rio-Negro) 地區的油田亦比一九六七年增產了14%，至一九六八年又提高了30%。其他地區如紐坎 (Neuquen)、火地 (Terrede de Feu) 的油田產量亦均維持不變。門多薩 (Mendoza) 是阿根廷主要產油區，它在一九六七年產油三百四十七萬八千三百公噸，一九六八年又在該地區的彼也塔拉 (Ruz-de-La-Piedra) 地方發現了重要油礦，所以阿根廷石油產量，今後仍會繼續增加。

阿根廷的石油生產，幾乎全由國家石油公司 YPF (Yacimientos Petroliferos Fiscales) 所經營。但是在 一九六七年，阿根廷政府為增加天然氣生產，曾制訂一項法律，規定除了油田是屬於國家的財產，允許私人資本從事探索、開發以及經營等活動。所以從一九六七年，就有很多外國企業如

Cobot Corporation de Boston, Borden Inc, Dow Chemical, Dupont de Nemours, Imperial Chemical Industries de Londres, Koppers, Unroyal Inc 等公司，均與阿根廷政府簽了合同，它們承諾在第一階段四年開發當中投入三千萬美元，同樣的在第二階段的三年中，再投入更多的資金。另一方面，阿根廷政府亦正在與其他拉丁美洲國家協調發展石油化工業。茲為易於參照起見，把拉丁美洲產油概況表列於左：

美洲地區石油(原油)生產情況表 (單位：百萬公噸)

國家名稱	石油生產開始時期	一九六八年原油生產量	一九六八年石油提煉(能)量	原油輸出量
委內瑞拉	一九一七	一八八·四	六〇·一	一一八·〇
墨西哥	一九〇一	二〇·〇〇	二四·八	
阿根廷	一九〇七	一七·一八	二五·〇	
千里達哥倫比亞	一九〇八	九·六	二〇·八	〇·六七
巴西	一九二一	八·九〇	六·一	五·〇七
秘魯	一九四〇	七·九	二〇·五	
玻利維亞	一九六六	四·二	四·二	〇·二七
智利	一九五〇	二·二	〇·七	〇·三〇
厄瓜多爾	一九二九	一·七	四·六	
美國	一九一七	〇·三	〇·九	〇·〇八
加拿大	一八五九	五三六	五五七	〇·二
	一八六二	五八·八	五八·三	一七·六

資料來源：法國國家對外貿易中心，法、義南美洲銀行，法國石油資料服務中心，牛津大學校刊。

肆 石油對美洲國家關係的影響

從歷史上來看，近半個世紀以來，拉丁美洲的石油與政治是有着極密切

的關係，因為石油已代表着國家獨立的一種象徵，石油問題在美洲國家關係上，就經常扮演着一個重要的角色。一九三八年，墨西哥總統加丹納斯（Lazaro Cardenas）指令石油國有化，而創立了墨西哥國家石油公司，直到今天，它不但是墨西哥經濟獨立的一種象徵，並且在國家政治獨立上亦發揮了一種推動的力量。巴西與阿根廷雖然牽連到石油關係尚不算太大，但它在保護石油資源方面，亦經常舉起狂熱的民族主義旗幟。就如阿根廷一九五五年的貝隆（Juan Domingo Peron）政府被一些民族主義的軍官所推翻，其與美國石油公司進行秘密談判，准許美國資本開發阿根廷的石油，即是主要原因之一。其後撰寫「石油與政治」一書的佛郎地斯（Arturo Fontdevila），就主張保護國家石油資源，重視國家利益，所以他在一九五八年當選總統後就制定法律，與美國石油公司簽定有關石油的契約，以限制外國資本的活動。但是到了一九六三年十月，伊利亞總統（Arturo U. Illia）為對美國公司讓步，取消了這些契約，他的政府就被民族主義浪潮所淹沒，一九六六年，伊利亞總統就被代表着民族主義的軍事政變所推翻。巴西於一九五三年十月創立國家石油公司（Petrobras），而成爲瓦加士總統（Getulio Vargas）統治時期一項很重要的措施，因爲他以「石油是我們的」口號團結着國內從極左到極右的一些力量。縱然自一九六四年三月軍事政變以後的歷屆政府都曾允許美國資本的活動，但國家石油公司，迄今仍代表着巴西國家經濟獨立的一個精神堡壘。從這些歷史上的簡單一瞥，就可了解到，拉丁美洲國家對於國家石油資源方面的讓步與民族主義狂潮的輪流交替，早已成爲外國資本主義勢力與主權維護間一種衝突的方式。只是以前的時期，那些政府均主張以一種溫和的方法來處理問題，而今一些軍事政府却改取了一種「粗暴」的政策，這可說是在美洲國家關係上開創了一個新的紀元。

在美國方面來說，美國私人資本的大量輸出，是從一八八〇年開始。美國歷屆政府對於私人在外國的資本，均採取一種積極的保護政策，尤其是在拉丁美洲地區，因爲此一地區的革命變亂迭起，爲保護美國財產不遭受威脅，而經常採取軍事干預。但是到了一九二〇年以後，華盛頓雖然經常遭到美國財團的壓力，但却儘量避免干預，而採用比較緩和的政策，就如在羅斯福總統任內，墨西哥沒收美國的石油公司，並廣泛的沒收美國人在那裏的土地，結果亦無非是引起美國相當溫和的抗議，而最後解決的方法，亦無過份照顧美國私人企業者們的利益。在今天，華盛頓方面對於拉丁美洲地區戰略安全尤爲重視，更甚於美國私人在當地的投資。所以美國對於祕魯及玻利維亞

等國石油國有化運動，除了努力避免其引發類似的傳染作用，將更不會採取任何積極的報復行動。

但是當前拉丁美洲國家是否由於美國的溫和態度，而停止它們的國有化運動，如從美國資本擴張方面看，是頗有疑問的。目前美國在拉丁美洲的投資，已達一百一十億美元，每年獲益等於其全部投資額的11.9%（註三）。而紐約州州長洛克菲勒所創辦的新澤西標準石油公司的不斷擴充，其所擁有的數十家石油公司，對於拉丁美洲石油的開採、提煉以及輸送幾近於壟斷。目前該公司爲擴大其活動範圍，更從石油推展到所有動力資源，積極向天然氣方面發展。此外，洛克菲勒在一九四七年創辦的「國際基本經濟合作」機構（IBEC International Basic Economy Corporation）亦在拉丁美洲從事更廣泛的活動，包括到糧食、超級市場、建築、冶金、家畜以及保險業等有關民生基本商業的經營。（註四）

所以從廣大的美國資本來看，拉丁美洲石油國有化運動，尙未具有真正而完全的排除美國資本的意圖，因爲當前拉丁美洲國家亦了解到本身資金的缺乏，仰賴外資開發並非沒有益處。而其關鍵是，在它們面臨共黨藉口反對「資本主義」侵略，其所製造成日趨嚴重的國家混亂情勢，必須要藉此表現國家經濟的獨立，來解除國家所遭遇到的顛覆危機。這亦是洛克菲勒在其拉丁美洲訪問以後，在最近提出的報告中所坦白承認的。就如他所表示的目前拉丁美洲風行的「民族主義」、「馬克斯主義」和反美的浪潮可能會產生幾個「卡斯特」的情況一樣。所以尼克森總統所提出的拉丁美洲新政策中，亦就注意到美國私人資本應符合拉丁美洲國家在經濟發展方面的利益要求，而表示對於未來美國私人資本的活動將作適當管理。

註一、美國在祕魯的投資已達六億五千萬美元；其在礦業方面有三億四千萬美元，石油工業方面有三千八百萬美元，製造業方面有九千八百萬美元，旅遊業方面有二千二百萬美元，一般商業方面有五千萬美元，其他方面有五千萬美元。

註二、外債是當前祕魯政府最感威脅的問題。其外債數額目前已達八億四千七百萬美元，其中二億元是屬於美國，一億五千七百萬元是屬於西德，八千七百萬元是屬於義大利，五千二百萬元是屬於法國，其餘是屬於國際金融機構的貸款。並且這些外債至一九七〇年幾乎均已到期，因而祕魯政府正請求歐洲國家給予展期，另外並向日本方面尋求新的貸款，以資週轉。

註三、請參閱一九六九年七月卅一日法國世界報。
註四、請參閱一九六九年十月廿二日法國世界報。