

欧佩克石油政策的演变及其 对国际油价的影响*

刘 冬

内容提要 1973年“石油危机”爆发后，欧佩克产油国获得了本国石油资源主权，该组织也开始执行独立的石油政策。维护产油国利益，确保产油国获得稳定的石油收入是欧佩克的根本目标。因此，欧佩克在制定石油政策时，一方面要避免过低的油价损害产油国的利益，另一方面又要避免油价过高刺激替代能源的发展，影响石油的长期需求。1973年至今，欧佩克政策经历了4个发展阶段。但从欧佩克政策的实践来看，欧佩克产量调整虽然能对国际油价波动产生一定影响，但对国际油价的走势却是无能为力。欧佩克的油价政策也经历了一个不断弱化的过程。但是，据此得出欧佩克不具备垄断势力的结论仍过于武断。“卡特尔”建立的初衷并非是左右价格走势，而是要获得垄断利润。因此，与关注油价波动和走势相比，关注欧佩克维持高油价均衡的能力对于判断欧佩克的市场属性更为重要。

关键词 欧佩克 石油政策 国际油价

作者简介 刘冬，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员（北京 100007）。

1973年“石油禁运”结束后，欧佩克开始执行独立的石油政策。迄今为止，国际石油市场已经历了从高油价均衡到低油价均衡，再到高油价均衡的

* 本文为中国社会科学院西亚非洲研究所重点课题“欧佩克石油政策及其对国际油价的影响”阶段性研究成果。

周期性转变。但是,对于欧佩克影响油价的能力,学术界至今存在着广泛的争议。欧佩克研究也成为石油供给研究和国际油价研究的难点。翻看欧佩克研究的历史,我们就会发现理论研究往往是将某一理论应用于特定的历史时期,并取得理论存在的证据。因此,欧佩克研究的现状就是:每个理论都有其合理性,但分歧依然巨大。本文试图将1973年至今看作一个整体,从欧佩克的政策实践中探寻欧佩克与国际油价之间的关系。

欧佩克石油政策的形成

欧佩克石油政策是欧佩克实现自身目标的手段。从成立至今50余年的时间里,欧佩克虽然根据国际石油市场变化提出了很多具体目标,但该组织的根本目标却从未改变,那就是保护产油国利益,确保产油国获得稳定的石油收入。因此,欧佩克在制定石油政策时,特别关注两个问题:石油收入的真实购买力和石油的竞争力。不过,欧佩克成员国因为国情不同,在具体目标上存在差异,欧佩克的最终政策往往是欧佩克成员国相互斗争、相互妥协的结果。

(一) 欧佩克的目标

欧佩克成立于1960年,迄今已有50多年的历史,在这50余年的历史长河中,欧佩克根据国际石油市场变化提出了许多为之奋斗的目标。但是,该组织的根本目标却是包含在1961年通过的《欧佩克条约》中,该《条约》以1960年决议为基础,将欧佩克目标概括化,《条约》规定欧佩克的主要目标有:^①第一,协调和统一成员国的政策,并确定以最有效的手段,以单独或集体的方式维护成员国利益;第二,通过各种手段和方法保持国际石油价格的稳定,消除有害的和不必要的油价波动;第三,确保产油国的利益得到维护、产油国能获得稳定的石油收入;确保石油消费国能获得有效的、经济的、正常的石油供给;确保石油产业的投资能获得合理的回报。

从以上目标来看,欧佩克并不是一个进攻性组织,而是一个防御性组织。欧佩克的建立并不是要制造短缺,抬高油价,从石油消费国手中榨取尽可能多的财富。与此相反,欧佩克的建立是要维护产油国的利益。虽然欧佩克也提出了保障石油供应安全的目标,但该目标的提出是因为欧佩克认识到石油

^① OPEC, "OPEC Statute", 2008, p. 1, see <http://www.opec.org>, November 11, 2011-11-11.

供应安全与石油需求安全息息相关，保障石油供应安全实际上也是在保障石油需求安全。因此，欧佩克目标虽然很多，但所有目标都是以保障产油国的利益为中心。这也是欧佩克所有政策和行为的起点。

（二）欧佩克政策的考虑因素

欧佩克石油政策是欧佩克实现自身目标的手段。在官方文件中，欧佩克明确提出在制定石油政策时主要考虑到以下因素：石油收入的实际购买力、石油的竞争力、世界经济的稳定增长以及欧佩克市场份额。但是，欧佩克的根本目标却是维护产油国的利益，这样，与其他目标相比，与产油国利益直接相关的石油收入实际购买力和石油的竞争力也就成为欧佩克制定石油政策时，最为重视的两个因素。

1. 石油收入的实际购买力

欧佩克绝大多数国家经济结构比较单一，国内经济发展所需的大多数工、农业产品需要依靠进口，而石油又是出口创汇的主要来源。因此，当西方国家发生通货膨胀导致进口商品价格升高或是美元币值下降削弱石油出口收入的实际购买力时，欧佩克国家只有提高石油的名义价格才能维持国际收支的平衡。

20世纪70年代以后，美元的持续贬值引起欧佩克对美元币值和物价水平的关注。1970年12月，在加拉加斯举行的欧佩克21届大会上通过决议，欧佩克表示“标记石油价格的调整应该反应主要工业化国家汇率的变化。”^①至此，欧佩克确立了根据工业品价格和美元汇率制定石油价格政策的原则。“1980年，以当时沙特石油矿业大臣亚马尼为首的欧佩克部长级长期战略委员会在其撰写的《石油长期战略问题报告书》中，再次明确了油价应‘按物价调整’和‘按外汇汇率变动调整’的原则。”^②

欧佩克在制定石油政策时考虑石油收入实际购买力的目的就是要确保产油国的石油收入不会因为油价问题受到损失。从1986年之后欧佩克目标油价的调整来看，欧佩克实际上是在努力保住1973年“石油禁运”后取得的成果。1986年，在第80次会议上，欧佩克确定了18美元/桶的目标价格。^③如

^① Mana Saeed Al - Otaiba, *OPEC and the petroleum industry*, London: Groom Helm Ltd., 1975, p. 155.

^② 杨光、姜明新编著：《石油输出国组织》，中国大百科全书出版社，1995年版，第53页。

^③ Ministry of Foreign Affairs (Japan), "Section 6. Resources and Energy", in *Diplomatic Bluebook* 1987, <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1987/1987-contents.htm>, 2010-10-15.

果以1973年价格进行计算,这差不多相当于第一次石油危机爆发后1974年的价格。1990年7月,欧佩克将目标价格上调至21美元/桶。^①如果以1973年价格进行计算,这仅比1974年的价格低1美元。2000年3月,欧佩克在第111次会议上正式通过了实施价格带的决议,并且将价格带设定为22~28美元/桶。^②按照实际价格进行计算,亦与1974年的价格相差不多。^③从1986年欧佩克对目标价格的设定以及之后两次的调整可以看出,欧佩克一直都将石油收入的实际购买力作为欧佩克油价政策的基础。而按照物价和外汇汇率调整的1974年的石油价格也是欧佩克认为能够保障产油国利益的基本油价。

2. 石油的竞争力

石油只是众多能源中的一种,各种能源之间存在一定的竞争性。石油在1965年超越煤炭成为最重要的初级能源,正是凭借其低廉的价格。基于成本优势,至今也还没有哪种能源可以取代石油的地位。因为设备的更新和能源的开发都需要时间,在短期内,不同能源很难相互替代,但从长期看,能源之间具有高度的替代性。能源之间的高度替代性决定石油长期需求会受到价格交叉弹性的影响,低油价会抑制替代能源的发展,促进石油的长期需求;高油价则会刺激替代能源的发展,降低石油的长期需求。因此,保持石油的竞争力也就成为欧佩克制定石油政策的原则之一。

欧佩克成立之初,国际油价一直保持在较低水平,因为价格低廉,其地位并未受到其他能源品种的影响。不过,70年代的石油危机和飞涨的油价刺激了西方国家发展替代能源的步伐,面对替代能源的快速发展,欧佩克国家也开始关注石油的竞争力问题。欧佩克在1975年通过的第一份《庄严声明》中明确提出:“石油价格必须考虑替代能源的可获得性、利用情况以及替代能源的成本。”^④此后,石油竞争力一直是欧佩克关心的重要问题。2007年,在欧佩克利雅得会议通过的第三份《庄严声明》中,欧佩克再次声明:“石油价

① Ramzi Salman, “The US Dollar And Oil Pricing Revisited”, *Middle East Economic Survey*, Vol. XLVII, No. 1, 5 January, 2004, see <http://www.mees.com/postedarticles/oped/a47n01d02.htm>, 2009-11-11.

② Ken Koyama, Special Quick Report: The 111th OPEC General Meeting and Crude Oil Price Prospects, IEEJ, September 2000, see <http://eneken.ieej.or.jp/data/en/data/old/pdf/oped0920.pdf>, 2010-11-11.

③ OPEC, *Annual Statistical Bulletin*; 2008, p. 117.

④ OPEC, “Solemn Declaration I”, *Solemn Declarations*, March, 2009, p. 5, see <http://www.opec.org>, 2010-11-11.

格政策的制定应该考虑到石油与其他能源的竞争性。^①

欧佩克制定石油政策时考虑石油竞争力的目的就是要避免石油丧失成本优势，替代能源的发展损害石油的长期需求。正是基于这一考虑，高油价时期欧佩克总是会采取行动，抑制油价的快速上涨。不过，石油竞争力也并不是所有欧佩克成员国都会关注的问题，在欧佩克国家中，只有沙特等资源储量丰富、资金需求小的国家才会真正关注石油的长期需求。从这些国家的石油政策看，在1973~1981年的高油价时期，沙特和阿联酋一直反对欧佩克基准油价的大幅提升。而在新世纪之后出现的高油价时期，沙特等国则是试图通过石油产量和产能方面的调整阻住油价的不断上涨。由此可见，为了确保石油的竞争力，欧佩克一直将抑制过高的油价作为其石油政策制定的重要基础。

（三）欧佩克内部“鹰派”与“鸽派”的斗争和妥协

在制定石油政策时，在抑制过高油价的问题上，欧佩克成员国却因国情不同存在很大争议。基于石油政策立场上的不同，人们一般将欧佩克成员国划分为以沙特等国为代表的“鸽派”和以伊朗等国为代表的“鹰派”。“鸽派”和“鹰派”的称呼源于油价政策上的差异，“鸽派”国家在目标油价的设定上态度较为温和，认为油价应该缓慢上涨，而“鹰派”国家则主张石油价格应该大幅提高。其实，价格主张上的差异只是一种表面现象。两类国家立场的不同实际是源于国家目标的差异。“鸽派”国家石油资源丰富，又不需要大笔资金支持国内建设，其油价政策往往是基于长远考虑，将油价维持在合理区间。而“鹰派”国家需要大笔资金支持国内建设，而其产量却难以提高，因此，在制定石油政策时，“更希望维持高油价，获得更多石油收入。在产量方面，“鹰派”国家一般会选择开足马力进行生产，而“鸽派”国家则会通过产量调整稳定油价。

其实，欧佩克1980年通过的《石油长期战略问题报告书》明确提出了以通胀率、汇率和经合组织成员国经济增长率调整油价的原则。但却因为“鹰派”国家在油价政策上的强硬立场，各项原则最终没有实现。实际上，从上世纪70年代中期到80年代中期，欧佩克很多政策的推出都是“鸽派”和“鹰派”之间相互交锋和妥协的结果。不过，作为“卡特尔”，欧佩克通过产量调整来影响

^① OPEC, “Solemn Declaration III”, *Solemn Declarations*, March, 2009, p. 20, see <http://www.opec.org>, 2010-11-11.

油价，剩余产能的不同也就决定了欧佩克成员国之间实力上的差异。在欧佩克国家中，“鸽派”国家握有剩余产能，具备调节产量的能力，而“鹰派”国家产量调节能力有限。因此，“鸽派”国家在欧佩克石油政策的制定中占有主动。“鹰派”国家只能通过向“鸽派”国家，特别是沙特阿拉伯施加压力（也就是迫使沙特等国减产）来实现自己的高油价政策。^① 在上世纪七八十年代，欧佩克“鹰派”国家，特别是伊朗、伊拉克还能凭借强大的政治、军事实力迫使沙特等国接受自己主张。但1980年两伊战争和1991年海湾战争的接连爆发却导致欧佩克“鹰派”国家的地区影响力急剧下降。以沙特为代表的“鸽派”国家实际上成为80年代中期之后欧佩克石油政策的主导者。

欧佩克石油政策的演变

1960年，欧佩克的成立并没有改变产油国在国际石油市场上的从属地位，以“七姊妹”为首的国际石油公司依然控制着产油国的石油资源。直到上世纪70年代中期，欧佩克产油国收回本国石油资源主权后，该组织才开始实施独立的石油政策。第一次石油危机以来，欧佩克石油政策总共经历了以下4个发展阶段。

（一）提价保值战略（1973~1981年）

1974年3月，除利比亚以外的欧佩克成员国都结束了对美国的石油禁运。此后几年，国际石油市场一直保持平静。1974~1978年，名义油价虽然有小幅上涨。但受西方国家通胀率不断上升以及美元持续贬值影响，石油的真实价格不升反降。按照名义价格计算，1974~1978年，国际油价虽然上涨了18%，实际价格却跌去了21.8%。^② 所以，这段时期，提高石油名义价格，避免产油国石油收入因美元贬值、西方国家通胀率上升受到损失成为欧佩克石油政策的出发点。

“提价保值”战略包括两方面内容：第一是调整石油标价。在提价保值阶段，虽然欧佩克成员国一致认为应该上调基准油价，但对于油价上涨的幅度

^① Thodore Moran, "Modelling OPEC Behavior: Economic and Political Alternatives", in James M. Griffin and David D. Teece eds, *OPEC Behaviour and World Oil Prices*, London: Allen & Unwin. Verleger, 1982, pp. 122 - 123.

^② OPEC, *Annual Statistical Bulletin*: 2008, p. 117.

却有着很大的分歧。第一次石油危机结束之初，沙特采取与其他成员国不同的立场，坚持冻结石油标价。在沙特的影响下，欧佩克在整个1974年都没有提高石油标价，并且在1974年年底宣布将油价继续冻结到1975年9月。^① 不过，1974~1975年，西方国家出现的高通胀给石油出口国的石油收入带来了巨大损失。到1975年，油价冻结即将结束之时，提高石油的名义价格，保持石油收入实际购买力成为欧佩克急需解决的一个问题。因此，1975年9月在维也纳举行的欧佩克第45次会议上，提高欧佩克油价成为会议的主题。不过，对于油价的提升幅度，以伊朗为代表的“鹰派”国家和以沙特为代表的“鸽派”国家发生了激烈的冲突（见表1），会议最终通过了一个折中的方案：从10月1日开始，油价上涨10%，然后冻结9个月。^②

表1 1975~1977年欧佩克成员国油价政策冲突

时间	议题	支持者	反对者
1975年6月	油价提高15%	伊朗	沙特
1975年11月	削减油价	科威特	伊拉克
1976年5月	冻结油价	沙特、尼日利亚	委内瑞拉、利比亚、伊拉克
1976年12月	油价提高10%	伊拉克、利比亚、伊朗、科威特	沙特、阿联酋（要求提高5%）
1977年6月	油价提高5%	伊拉克、利比亚	除伊拉克和利比亚的其他国家
1977年9月	要求限制油价	沙特、科威特、阿尔及利亚、阿联酋	伊拉克、利比亚
1977年12月	冻结油价	沙特、伊朗、科威特、阿联酋	委内瑞拉、伊拉克、利比亚

Source: Tétreault Mary Ann, *The Organization of Arab Petroleum Exporting Countries: History, Policies and Prospects*, London: Greenwood Press, 1981, pp. 146 - 147.

此后，欧佩克成员国之间因油价调整幅度展开了争执与斗争。例如，在

① OPEC, *OPEC Official Resolutions and Press Releases 1960 - 1980*, Oxford: Published on behalf of the Organization of the Petroleum Exporting Countries by Pergamon Press, 1980, p. 152.

② Ibid., p. 159.

1976年12月举行的第48次欧佩克会议上,欧佩克第一次达成了双重定价的协议,^①即沙特和阿联酋提价5%,其他国家分两阶段提价10%。1977年6月,欧佩克国家经过反复磋商,达成除沙特阿拉伯和阿联酋(提价5%)以外的其他国家放弃进一步涨价的妥协方案。此后,欧佩克“鹰派”和“鸽派”国家之间的关系有所缓和,欧佩克基准油价也未再调整。^②

第48次欧佩克会议结束后,尽管沙特按照最大产能开采石油,仍然不能抑制住油价的上涨,石油现货价格保持在欧佩克两派的官方标价之间,^③而其他欧佩克成员国,特别海湾产油国却因为沙特增产失去了部分市场份额。不过,1978年10月,伊朗石油工人罢工却打破了这种和谐,也宣告第二次石油危机的开始。1978~1981年,石油供应短缺和持续不断的政治事件不断将石油价格推向高位。面对石油现货价格的飞涨,提价问题再次成为欧佩克矛盾的焦点。1979年6月,除沙特、阿联酋以外的其他产油国均提高了石油标价,欧佩克再次出现了双重价格的局面。当然,在迅速上涨的油价面前,欧佩克油价政策几乎完全失去了影响力。

“提价保值”战略的第二项重要内容是调整石油产量。欧佩克这一阶段的政策主要以油价为主,但是欧佩克基准油价的维持依然需要成员国在石油产量上做出配合。但是,从欧佩克各国的产量调整来看,除沙特和阿联酋(部分时期)外,其他国家的产量调整并非出于维护基准油价的需要,而是出于自身利益的考虑。

1975年,面对石油需求的下降,欧佩克绝大多数成员国都削减了石油产量,欧佩克成员国虽然在行为上取得了一致,但这主要是因为欧佩克产油国认为需求低迷会很快结束,不愿意贱卖国内石油资源。佩克成员国基于预期的产量调整在第二次石油危机期间表现得更为明显。第二次石油危机划分为两个阶段。在伊朗伊斯兰革命期间,几乎所有欧佩克成员国都上调了石油产量,在产量调整上再次取得了一致。但这次产量的上调主要是受到高油价的刺激,欧佩克成员国认为这次短缺只是暂时现象,所以均抓住机会,借高价

^① OPEC, *OPEC Official Resolutions and Press Releases 1960 - 1980*, Oxford: Published on behalf of the Organization of the Petroleum Exporting Countries by Pergamon Press, 1980, pp. 166 - 167.

^② 其他国家的石油涨价分两阶段进行,第一阶段是1977年1月1日将油价由11.51美元/桶调整至12.70美元/桶。第二阶段是在于1977年7月1日将油价上调至13.30美元/桶。

^③ BP, "Spot crude prices: From 1972", <http://www.investis.com>, 2010 - 11 - 11.

抛售石油。其实，除沙特外，平抑油价并不是欧佩克成员国增产的根本原因。因此，在两伊战争爆发后，当欧佩克成员国意识到战争短期内难以结束，石油短缺将是长期现象后，除沙特外，所有欧佩克成员国都减少了石油产量。

（二）限产保价战略（1981~1985年）

第二次石油危机结束后不久，国际石油市场迅速从卖方市场转变成买方市场。1981年6月，石油价格开始回落，国际石油市场对欧佩克的“剩余需求”迅速减少。市场结构的变化主要是由4方面因素促成：经济合作与发展组织（OECD）国家的经济衰退导致石油需求减少；能源安全的忧虑刺激了石油进口国替代能源的发展；高油价带来非欧佩克产油国产能扩张；以及石油消费国和石油公司释放库存。为了阻止油价的下滑，欧佩克开始通过削减产量来应对石油市场供过于求的局面，而这一政策一直坚持到1985年底。

“限产保价”战略主要包括以下三方面内容：

第一是结束双重价格。第二次石油危机结束后，欧佩克依然维系双重价格的局面。沙特采用的是32美元/桶的基准油价，而其他国家则是采用36美元/桶的基准油价。1981年6月，受现货市场价格回落影响，非欧佩克产油国纷纷削减石油的官方销售价格。但沙特为迫使其他成员国下调石油标价，使欧佩克油价重新回归统一，并没有立即减产，仍然维持较高的石油产量。在沙特和非欧佩克产油国的压力下，欧佩克最终在1981年10月召开的第61次会议上，将标准油价统一至34美元/桶，并正式确立了欧佩克各种原油之间的差价。

第二是确立欧佩克配额制。欧佩克第61次会议结束后，石油市场供过于求的状况严重，石油现货价格低迷。在此背景下，欧佩克于1982年3月份召开了第63次会议，并宣布该组织的产量限额是1800万桶/日，同时也公布了各成员国的产量配额。^①在欧佩克的配额分配中，欧佩克富国给予穷国很大的让步，如果将欧佩克成员国1982年4月的配额和1977年产量进行对比，可以发现厄瓜多尔配额占到1977年产量的90%以上，尼日利亚是69%，除去战争中的伊朗、伊拉克和产量日益萎缩的阿尔及利亚，欧佩克穷国的配额一般都占1977年产量的70%以上。而在这一比例上，欧佩克富国要低的多，一般是50%左右，科威特更是低至40%。不过，在欧佩克配额制度中，沙特的地位

^① 齐高岱、马运堂编译：《中东局势与能源危机——欧佩克30年的发展和政策》，经济管理出版社，1991年版，第205页。

比较特殊,沙特像往常一样,为保持政策的独立性,没有接受欧佩克为其分配的配额。此时,沙特已经准备好承担“机动产油国”的任务,通过产量调整应对石油市场对欧佩克“剩余需求”的变化。^①于是,欧佩克在成立22年之后,终于在这次会议上成为实行市场份额制的“卡特尔”组织。虽然建立了配额制度,但欧佩克的配额制从一开始就遇到了很多困难:配额没有规定伊拉克的产量、伊朗明确表述自己不会遵守配额、阿尔及利亚和委内瑞拉表达了对配额的不满。因此,配额在一开始并没有得到严格的遵守。1982年,欧佩克产量达到1899万桶,大幅超出欧佩克设定的配额。^②

第三是调整欧佩克油价和配额。事实上,配额制的施行并没有改变国际石油市场供过于求的局面。1983年3月,欧佩克第67次会议不得不进一步把基准油价下调至29美元/桶。虽然这次会议没有改变欧佩克的配额总量,但欧佩克成员国的配额构成却发生了一些变化。阿尔及利亚、伊朗等欧佩克穷国配额均有不同幅度的提高,而沙特的隐含配额却被缩减至500万桶/日。此外,会议还做出如下决定,如果其他国家按配额减产仍无法保持基准油价,沙特阿拉伯应为保护基准油价承担任何幅度的减产任务。^③但事实上,欧佩克大多数成员国都存在非常严重的超产问题,大部分减产的任务落在沙特的身上。到1984年,沙特的产量仅为400多万桶/日,这还不到1981年的一半。^④

虽然在沙特的努力下,欧佩克的实际产量低于配额。但石油需求的低迷依然没有改善。1984年10月中旬,挪威宣布将油价按照现货市场价格逐月调整。随后,英国也采取了同样的行动。面对石油市场的混乱,欧佩克在1984年10月的第71次会议上将配额总量调低至1600万桶/日(沙特的隐含配额被进一步压缩至435万桶/日)。^⑤但此举亦没阻止石油现货价格的下跌,1985年2月,欧佩克被迫宣布将坚守近两年的基准油价下调至28美元/桶。^⑥此后不久,严峻的现实迫使沙特向其他欧佩克发出了最后通牒,沙特宣称将会按

① 沙特仍然对石油需求回暖抱有乐观态度。沙特承担机动产油国的任务不单单是为了抑制油价的下跌,而是准备好抑制需求回暖后,国际油价的上涨。

② OPEC, *Annual Statistical Bulletin*, 1993.

③ 杨光、姜明新编著:前引书,第84页。

④ OPEC, *Annual Statistical Bulletin*, 1986.

⑤ Ian Skeet, *OPEC: Twenty-five Years of Prices and Politics*, Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1988, pp. 200-203.

⑥ 杨光、姜明新编著:前引书,第84页。

照配额进行生产，如果其他成员国不减产，国际油价将会大幅下跌。9月份，沙特兑现了他的承诺，改用净回值方式与阿美石油公司签订了供油合同。这一行为意味着沙特放弃了基准油价、抛弃了限产保价的战略。

（三）低价保额战略（1986~2004年）

“限产保价”阶段，欧佩克虽然存在十分严重的超产问题，但到1985年，该组织的总产量已被缩减至1490万桶，仅是第二次石油危机爆发前的一半。除沙特以外，欧佩克富国为欧佩克的限产保价战略做出了巨大的贡献。^①其实，在整个“限产保价”阶段，沙特等国就一直为石油市场的回暖做着准备，但石油市场的低迷却远远超出了这些国家的预期，石油产量的持续减少给这些国家经济带来了沉重压力。1981~1985年，沙特、卡塔尔、科威特、利比亚、阿联酋国内生产总值分别下降了37.2%、29.0%、26.7%、23.7%和11.0%。面对石油产量下降给经济发展带来的诸多困难，欧佩克中的富裕国家，特别是沙特阿拉伯再也承担不起支持“限产保价”战略的高额成本。正是在这一背景下，欧佩克于1985年12月的第76次会议上向外公布了新的市场战略，那就是要“维护欧佩克在国际石油市场上的合理份额，保证欧佩克产油国获得本国经济发展所需的必要收入”。^②这一决定也标示着欧佩克“低价保额”战略的正式开始。

“低价保额”战略的主要内容包括：第一，实施1986年“价格战”。1985年9月，沙特改用净回值方式与阿美石油公司签订了供油合同。这一行动标志着沙特放弃了基准油价，转而按照现货市场价格销售石油，随后，欧佩克其他产油国也都采取了类似行动。欧佩克政策转变最初的确从非欧佩克产油国手中争取到一定市场份额。但是，1986年初，非欧佩克产油国也开始通过降价销售来争取市场份额。^③此后，欧佩克与非欧佩克产油国之间争夺市场份额的“价格战”全面爆发。石油市场供过于求的状况导致国际油价一路下滑。事实上，油价的下跌给产油国经济带来了沉重打击，但与其他产油国相比，

① 伊朗、伊拉克、阿尔及利亚产量下降并非是三国的主动减产，伊朗、伊拉克是因为两伊战争阻碍了两国石油工业的正常发展，阿尔及利亚是因为上游领域投资不足导致石油产量难以提高。

② 在会议期间，伊朗、阿尔及利亚等欧佩克穷国曾强烈反对欧佩克公布这一决定，参见：Bernard Taverne, *Petroleum, Industry and Governments: A Study of the Involvement of Industry and Governments in the Production and Use of Petroleum*, US: Kluwer Law International, 2008, p. 101.

③ Gavin Brown, *OPEC and the World Energy Market: A Comprehensive Reference Guide (Second Edition)*, London: Longman, 1991, p. 675.

海合会产油国因为石油产量的迅速上涨,受到的影响要小得多,到1986年年中,沙特石油出口收入同比反而有所上升。^① 财政方面的巨大压力迫使非欧佩克产油国以及欧佩克产油国中的强硬派妥协。1986年底,在得到非欧佩克产油国的减产承诺后(英国并没有承诺减产),欧佩克在当年12月举办的第80次会议上重新实行配额制度,欧佩克新设定的配额是1660万桶/日,比欧佩克1986年的实际产量削减约100万桶/日。^② 至此,持续一年的价格战才最终宣告结束。

第二,争夺欧佩克市场份额,重新确立欧佩克配额制。价格战虽然结束了,但产油国之间的斗争却依然继续,且演变成欧佩克内部的市场份额之争。1986年12月,欧佩克第80次会议宣布重新实行配额,其配额结构与“价格战”之前没有太多差异。不过,沙特、科威特、阿联酋三国并不满意这一照顾“欧佩克穷国”的配额安排。会议结束后,沙特等国不但没有按照配额削减产量,反而不断增加石油产出,争取更多的市场份额。从1987年到海湾战争前,上述三国成为欧佩克超产最严重的国家。以1989年为例,超产达到两位数的欧佩克国家总共有5国,除了厄瓜多尔和尼日利亚以外,均为海合会成员国,其中阿联酋超产达61.2%,科威特超产达23.2%,沙特超产量也达到了11.9%。

正当欧佩克市场份额之争愈演愈烈之时,海湾战争引发了“第三次石油危机”。不过,在这次危机期间,欧佩克迅速提高石油产量,经济合作与发展组织国家也采取了释放库存的配合行动。加上战事的迅速结束,1991年国际石油市场很快恢复平静。欧佩克配额的分配再次成为欧佩克国家争论的焦点。不过,因为海合会国家的强硬立场,欧佩克在危机结束后未能马上建立一套得到成员国一致认可的产量分配协议。直到1992年11月第92次会议上,欧佩克才最终在产量分配上达成了一致。^③ 不过,因为会议没有限制科威特的产量,直到1993年下半年,科威特石油生产恢复之后,欧佩克新的配额制度才得以最终确立。欧佩克新的配额制度实际上满足了富裕的海合会国家对石油

^① Bernard Taverne, *Petroleum, Industry and Governments: A Study of the Involvement of Industry and Governments in the Production and Use of Petroleum*, US: Kluwer Law International, 2008, p. 101.

^② OPEC, *OPEC Bulletin*, January 1987, Vol. xviii, No. 1, pp. 3-5.

^③ OPEC, *OPEC Bulletin*, November/December 1992, Vol. xxxiii, No. 10, pp. 4-10. 这次配额安排并没有得到伊拉克的认可,但是因为受到制裁,伊拉克在欧佩克内部的影响力有限。在这次会议也没有为科威特制定配额,科威特的石油生产不受配额的限制。

产量的要求。与之前的配额相比，虽然几乎所有欧佩克国家的配额都有了大幅提高，但是沙特、科威特和阿联酋的配额都提高了1倍。

第三，确立欧佩克的产量政策。1993年以后，欧佩克的配额结构基本稳定下来，在整个“低价保额”阶段均无大幅调整。这主要得益于上世纪90年代以后出现的一系列地缘政治变化。首先，因为洛克比空难和海湾战争，利比亚和伊拉克受到联合国经济制裁，其石油产量难以大幅提高。更重要的是，苏东剧变带来了前苏联地区石油产量的大幅下降，国际石油市场对欧佩克石油的“剩余需求”迅速增加。沙特、科威特和阿联酋在1993年将石油产量提高到合意水平后，均停止了产量上的扩张。而90年代以后，伊朗、伊拉克和利比亚因为政治因素，石油生产能力也不能大幅提高。这样，欧佩克最重要的产油国要么不愿意提高产量（沙特阿拉伯、科威特、阿联酋），要么不能提高产量（伊朗、伊拉克、利比亚），欧佩克新的配额制度才得以最终确立。

1993年10月之后，欧佩克的产量政策实际上是根据石油市场的需要，在一定程度上通过配额调整来维护欧佩克的目标油价。在石油供应中断时，欧佩克释放剩余产能阻止油价的上涨。当经济危机带来石油需求减少时，欧佩克削减产量抑制油价的下跌。因此，在“低价保额”阶段，欧佩克产量政策与之前最大的不同是，沙特等欧佩克国家放弃了在油价下跌时期对欧佩克官方价格的绝对支持。在需求低迷时，沙特等国不再是无限制的削减产量，而仅是会根据欧佩克的配额调整承担自己份内的减产任务。

第四，设立和调整欧佩克目标油价。“低价保额”阶段，欧佩克在价格政策方面最大的调整就是确立了目标油价体系。虽然从政策上来看，欧佩克似乎又回到了以前的固定价格制。但目标油价制与欧佩克之前实施的基准油价制度完全不同。两者的差别主要在于油价构成的不同。之前的固定价格只是把沙特轻质油作为欧佩克的基准油价，然后规定其他石油与基准石油的差额。而差价问题一直以来就是欧佩克成员国之间矛盾的源头，差价的合理性也成为欧佩克成员国的超产借口。而现在的目标油价是7种原油的综合价格（所以也被称作一揽子油价），各种石油之间的差价由市场决定。^① 1986年12月

^① 这一综合价格7种原油价格的算术平均值，其中包括是6种欧佩克主要原油，分别是阿尔及利亚44.1°撒哈拉布兰德原油、印度尼西亚33.9°米纳斯原油、尼日利亚32.47°博尼轻油、沙特阿拉伯34.2°轻油、阿联酋32.4°迪拜原油、委内瑞拉32.47°提亚瓜纳原油，以及墨西哥32.8°伊斯玛斯原油。参见杨光、姜明新编著：前引书，第63页。

通过的新油价制度，实际上将沙特维持欧佩克油价稳定的责任转移到所有欧佩克成员身上。

从欧佩克目标油价的设定和调整来看，1986~2004年，欧佩克一直坚持的是低油价政策。欧佩克在第80次会议将18美元确立为欧佩克的目标价格。如果除去汇率和通胀因素，这一价格相当于1974年的价格，这也是第一次石油危机之后，沙特一直力图捍卫的它所认为的“合理油价”。此后，欧佩克对目标油价进行过两次调整，分别是1990年的21美元和2000年22~28美元的价格带，但以真实价格计算，都未远离1974年的油价。

（四）“维持市场适度紧张”战略（2005年至今）

进入21世纪之后，特别是从2003年开始，中国、印度等新兴国家经济的快速发展，带动了国际石油需求迅速增长，国际油价也开始快速攀升。2004年，欧佩克平均油价高达36美元，较欧佩克制定的22~28美元价格带上限高出8美元/桶。迫于市场压力，2005年1月，欧佩克第134次特别会议决定放弃“不现实”的价格带政策。^①此次会议也标志着欧佩克控制价格政策的完全结束。此后，欧佩克再未提出过旨在影响国际石油市场的指导价格，欧佩克政策的关注点完全放在产量上。2005年以后，国际石油供求持续紧张，产能调整成为欧佩克政策的重要内容，其目的是维持国际石油市场的适度紧张。

“维持市场适度紧张”战略的主要内容是：第一逐渐松动配额制。2005年以后，国际石油供求总体较为紧张，在大多数年份，国际社会对欧佩克的“剩余需求”都在增加，欧佩克几乎不需要面对配额削减的压力。这样，欧佩克的配额制度也变得松散起来。从1982年配额制度建立到2006年10月，欧佩克都会公布每个成员国的具体配额数。但在2006年11月到2007年10月期间，欧佩克不再公布每个成员国具体配额数，仅是在2006年10月的欧佩克协商会议和2006年12月的欧佩克第143次特别会议上公布了每个成员国的配额调整数。而在2007年11月到2008年10月期间，欧佩克仅是公布总体的配额调整规模，甚至不再公布每个成员国的配额调整数。直到2008年金融危机爆发，石油需求迅速减少引发国际油价下跌之后，欧佩克才在2008年10月的欧佩克第150次特别会议上，重新规定每个成员国的配额调整规模。但是，

^① OPEC, *OPEC Bulletin*, February 2005, Vol. xxxvi, No. 2, pp. 4-14.

欧佩克的配额并未得到很好的遵守。2008年12月的欧佩克第151次会议上,该组织宣布以2008年9月的实际产量(150次会议召开之前的产量)为基础,削减420万桶的日产量,并以此作为欧佩克的新配额,而欧佩克的这一公告,依旧没有明确规定每个成员国的配额削减幅度。^①而且,在此之后,截至到2012年9月底,即使是面对“阿拉伯之春”带来的利比亚石油供应中断;美欧对伊朗采取石油禁运,导致该国石油产量大幅减少等突发情况,欧佩克的配额始终没有做出改变。

第二,调整欧佩克的产量。2005年以后,沙特在欧佩克中的作用更为突出。实际上,这一阶段,国际石油市场持续偏紧,从2007年开始,绝大多数欧佩克产油国都已按照最大产能生产石油,欧佩克国家中,只有极少数国家,特别是沙特具备产量调节能力,2007年以后,沙特实际上再度承担起国际石油市场“机动产油国”的角色。2007年6月到2008年6月,面对国际石油市场对欧佩克“剩余需求”不断增加而其他成员国增产能力有限的局面,沙特将其石油产量上调了100万桶/日。而此后在2008年12月,欧佩克151次会议宣布减产决议时,沙特一国的实际减产产量就高达298万桶/日。2010年,“阿拉伯之春”爆发后,面对利比亚战争带来150万桶/日的供应短缺,沙特一国增产幅度就高达100万桶/日。^②

不过,2005年以后,沙特等国的产量政策对国际石油市场的干预更为弱化。与“低价保额”时期相比,弱化主要体现的油价上涨时期。1986~2004年,面对国际石油市场对欧佩克“剩余需求”的增加,欧佩克总是会迅速采取行动,通过增产来抑制油价上涨。但是,2005年以后,面对国际市场对欧佩克“剩余需求”增加带来的油价上涨,沙特等国只会满足正常需求的增长,不会满足“超额需求”的增长,而“超额需求”一般反应在石油库存上,就是说,如果石油消费国的石油库存存在超出正常趋势的上涨,沙特就会认为正常需求已经得到满足,将不会为抑制油价上涨增加产量。

第三,调整欧佩克的产能。进入新世纪以后,得益于油价的不断上涨,包括欧佩克在内很多产油国的财政状况有所改善,随着资金需求的减少,石油国有化运动在产油国中再度蔓延开来。面对投资风险的加大,油价的上涨

① OPEC, *OPEC Bulletin*, January 2009, Vol. xxxx, No. 1, pp. 3-16.

② OPEC, *Monthly Oil Market Report*, 2005~2012.

并没有带来国际石油公司上游投资的繁荣。尤其是在2003年伊拉克战争结束,该国陷入混乱,国际市场对其增产希望落空之后。国际石油市场可能出现的产能不足成为市场参与者开始担忧的一个问题。这样,相对于配额及产量调整来说,如何调整上游投资,使其既能满足国际市场未来新增需求,又要避免出现产能过剩的状况,成为欧佩克特别是沙特等欧佩克核心国家更为关注的一个问题。

从2003年之后欧佩克石油政策的实践来看,沙特、科威特、阿联酋等国实际上承担起了“产能机动国”的角色。伊拉克战争结束后,面对石油市场可能会出现产能不足,沙特等国均宣布要实施新的石油上游投资项目。2005年4月,阿联酋阿布哈比国家石油公司(ADNOC)与埃克森美孚签署了合作开发上扎库姆地块的战略合作协议,其中埃克森美孚公司占股28%。^①科威特也于2005年开始通过“优惠回购合同”的方式吸引外资投入该国的上游业务。^②2005年4月初沙特石油和矿业大臣阿里·纳伊米对外宣布,未来15年,沙特的石油可探明储量将会增加2000亿桶,达到4610亿桶。^③此后,随着伊拉克安全局势的恢复和石油产量的迅速提高,特别是2008年金融危机爆发后,全球经济陷入低迷,面对石油需求的不确定性,沙特等国又相继取消或延缓了计划实施的一些上游投资项目。

石油生产的特点是勘探开发等前期投入需要耗费大量资金,而且,如果石油资源开发出来,又不进行生产,油田的维护费用也是一笔很大的开支。出于经济方面的考虑,沙特等国在产能调整上较为谨慎。在确定国际石油市场现有产能不能满足未来新增需求之前,这些国家不会在上游领域投入过多资金,而仅是向石油市场保证一定的产量调节能力。2005年以后,欧佩克多次提出“合理”的剩余产能占产量的10%或是15%,这大概是300万~600万桶/日的石油产量。300~600万桶/日的产量调节能力虽然能应对一般性的石油供应中断,但300万桶/日的剩余产能下限对于应对严重的供应中断却会捉襟见肘。因此,2005年以后,欧佩克的石油政策就是要保持国际石油市场的适度紧张。

① Oil & Gas Directory, “Research profile: United Arab Emirates”, *Oil & Gas Directory Middle East* - 2009, 2009, p. 948, <http://oilandgasdirectory.com/2009/research/UAE.pdf>, 2011-09-22.

② 王基铭主编:《国外大石油石化公司经济发展战略研究》,中国石化出版社,2007年版,第87页。

③ 刘明:《新形势下的沙特阿拉伯石油战略》,载《亚非纵横》2005年第4期,第15页。

欧佩克石油政策对国际油价的影响

从1973年到2004年，欧佩克的石油政策中都包含有明确的油价政策。在1986年之前，欧佩克通过标价体系对油价进行直接干预。1986年之后，欧佩克虽然放弃了对油价的直接控制，却仍然设定了目标油价。虽然欧佩克的产量调整在一定程度上能够影响国际油价的波动，但从石油现货价格与欧佩克目标价格之间的关系来看，无论是在哪个阶段，欧佩克都没有控制住国际价格的走势，欧佩克目标油价的调整仅是对现货市场做出的反应。而到2005年以后，欧佩克直接放弃了对油价的控制，转而将石油供求平衡作为其产量调整的主要考虑因素。因此，与其说欧佩克是国际油价的制定者，不如说其是国际油价的跟随者。

（一）欧佩克影响油价的手段

从欧佩克政策的实践来看，欧佩克的油价政策经历了一个不断弱化的过程，由最初直接固定价格，演变为通过产量调整间接影响油价，再到如今的以石油供求平衡为目标，放弃对油价的干预。

1. 直接固定价格（上世纪70年代中期到80年代中期）。

欧佩克在提价保值阶段和限产保价阶段采用了直接固定价格的做法。欧佩克的固定价格制度是以沙特阿拉伯34°轻质油作为欧佩克的基准油价，然后以基准油价为基础，规定各种石油之间的差价。以标价为基础的差价体系实际上固定了欧佩克成员国的石油销售价格，差价体系稳定的基础是所有成员国放弃产量调节的自主权。每个成员国都要按照国际石油市场留给自己的“剩余需求”来生产石油。虽然不同种类的原油具有同质性，但因为石油冶炼方面的原因，不同原油承担的市场风险却有所不同。这就意味着差价体系造成了欧佩克成员国承担市场冲击的不公平性。特定的市场冲击只会影响某些国家的“剩余需求”，对其他国家“剩余需求”的影响却很有限。例如，英国布伦特原油是尼日利亚“博尼”原油的直接竞争者，布伦特原油降价对尼日利亚的冲击要比其他国家大很多。而欧佩克又不存在对受冲击国家的补偿机制。因此，欧佩克成员国也就很难为维持差价制度放弃产量调节的自主权，而产量上的调节又会带来差价体系的扭曲。

其实，作为垄断者，要想控制产品的价格，只需在产量和价格两者中固

定其一即可。但在限产保价阶段，欧佩克采取了既固定价格又固定产量的做法。欧佩克之所以在固定价格的同时固定产量，主要是因为石油市场持续低迷的环境中，欧佩克的差价体系已经变得十分扭曲，很多成员国都在以低于官价的价格销售石油。在这种背景下，欧佩克不得不实行固定产量的策略。1982年4月，欧佩克开始执行配额制。不过，从欧佩克的政策来看，固定价格依然是该阶段欧佩克影响油价的主要手段，为了维持欧佩克基准油价，沙特实际上从1982年就担负起“机动产油国”的责任。

在整个限产保价阶段，沙特等国为维护欧佩克基准油价在产量上做出了巨大牺牲。石油出口收入大幅减少给这些国家的财政带来了严重的困难。在国家财政的压力下，沙特等国最终放弃了对油价的直接控制并开始采取竞争性行为，通过提高石油产量来改善国家财政状况。至此，欧佩克也结束了直接固定油价的石油政策。

2. 通过产量调整间接影响价格（1986~2004年）。

“限产保价战略”的失败，让欧佩克认识到自己不具备左右油价的能力。因此，在1986年之后的“低价保额”阶段，欧佩克虽然也设置了目标油价，实际上却放弃了直接固定油价的办法，转而开始采取固定产量的策略，通过产量和配额调整来间接影响油价。

1986年的价格战以及随后的欧佩克市场份额之争，让沙特、阿联酋、科威特3个海湾产油国获得了欧佩克政策的主导权，这些国家也成为欧佩克中的核心国家。1986年之后，欧佩克核心国家主要关心的是石油收入，而石油收入的影响因素无非是产量和价格两者。因为与控制价格相比，控制产量显然难度更小。因此，这些国家的石油政策都是围绕产量制定的。这就是，首先是将产量稳定在保证石油收入的基础上，然后再根据市场的变化，通过调整产量来影响价格。上述政策也就构成“低价保额”期间欧佩克石油政策的主要内容。

3. 以石油供求平衡为目标，放弃对价格的干预（2005年至今）。

以石油收入为核心，通过产量适度调整间接影响油价的策略一直持续到2004年。在这之后，面对石油价格不断上涨的压力，欧佩克于2005年正式宣布放弃价格带政策。此后，欧佩克未再制定明确的油价政策，仅表示会对由基本面带来的油价波动进行适当的干预。这就是说，只有确定国际油价上涨源于供求失衡，而不是源于投机等其他因素，欧佩克才会为抑制油价的上涨

增加石油产量。^①

(二) 欧佩克影响油价的效果

1. 欧佩克对油价波动的影响

石油是一种需求价格弹性很低的商品，因为在短期内难以被取代，石油价格的升降并不会带来石油需求的大幅变化。因此，石油供给稍许变化都会引起国际油价的大幅波动。而石油需求的这一特点，恰恰为欧佩克影响油价带来了极大的便利。

1973 年至今，从欧佩克的政策实践来看，在很多时候，欧佩克的产量调整都会对油价波动产生直接影响。欧佩克阿拉伯产油国在 1973 年发动的石油禁运直接引发了第一次石油危机。1986 年沙特发动的“价格战”在极短的时间内将国际油价拉低到 10 美元以下。1999 年 3 月，欧佩克与非欧佩克国家签署 200.4 万桶/日减产协议引发该年油价持续上涨，并于 2000 年 1 月达到 30 美元的水平。2000 年 3 月，欧佩克确定 22~28 美元的“价格带”后通过连续 4 次的增产将国际油价保持在“价格带”内。2001 年，欧佩克通过 3 次减产成功地抑制了油价的下滑，2002 年 1 月再次通过减产将价格拉回到九一一事件之前的水平。2008 年，全球金融危机爆发后，欧佩克及时采取的减产行动，对于抑制油价的持续下跌起到了重要作用。2010~2011 中东地区局势动荡中，沙特等国的及时增产成功抑制了利比亚石油供应中断带来的国际油价快速上涨。

由此可见，在很多时候，欧佩克都可以通过产量的调整对国际油价的波动施加影响。

2. 欧佩克对油价趋势的影响

欧佩克虽然能够对油价波动施加影响，但对油价的趋势性变化却是无能为力。从欧佩克目标油价和石油现货价格的关系来看，欧佩克无论是采取控制价格的方法，还是采取控制产量的方法，都不能完全控制国际油价的走势。从图 1 我们可以看到，1974~1975 年，沙特 34°轻油的价格与西德克萨斯中质油的价格相差不多，但 1976 年之后，国际石油市场开始回暖，西德克萨斯中质油的标价开始提高。欧佩克并没能控制住现货市场石油价格的上涨，反而是在石油需求的压力下，不断上调欧佩克基准油价。在“第二次”石油危机

^① OPEC, *OPEC Annual Statistical Bulletin*, 1992-2008.

之后,欧佩克试图通过“减产保价”的策略保住欧佩克在1981年设定的34美元/桶的欧佩克标价,但是在需求下降的压力下,欧佩克也不得不跟随现货价格下调标价,并以1986年的“价格战”结束了固定油价的策略。

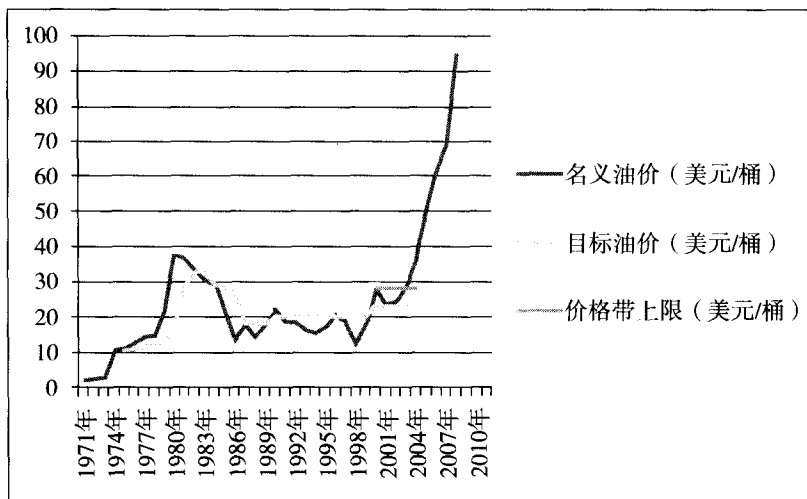


图1 名义油价与欧佩克目标油价 (1974-2011) ①

Source: OPEC, *Annual Statistical Bulletin* 2008; Dow Jones & Company, "Wall Street Journal", <http://research.stlouisfed.org/fred2/data/OILPRICE.txt>, 2012-09-22.

从1986年开始,欧佩克对油价的控制完全转变到固定产量的道路上来。不过,与之前相比,欧佩克影响油价的能力进一步降低。1986年欧佩克将目标油价设定为18美元/桶,1990年将目标油价提高至20美元/桶,2000年则设定了22~28美元/桶的价格带。但是,欧佩克一揽子油价在80年代中后期和90年代的大多数时间都低于欧佩克设定的目标油价。欧佩克几次对目标油价的调整也只是对石油现货市场油价变化做出的反应。2003年之后,欧佩克也没能控制住国际油价不断上涨的局面,并于2005年初最终放弃了设定目标价格的策略。

从国际油价与欧佩克目标油价的关系来看,并不是欧佩克的目标油价主

① 1974年到1985年,欧佩克采取了固定价格的策略。所以,欧佩克油价并不能很好的代表该段时期国际石油的市场价格。为了研究的便利,1970年到1981年沙特34°轻油价格和1982年到1985年欧佩克平均油价作为欧佩克的目标油价,而以西德克萨斯中质油的价格代替该1974年到1985年的现货市场价格(其中,1974~1981年为西德克萨斯中质油标价)。1986年到2008年名义价格为欧佩克一揽子油价。

导国际油价的走势，而是国际油价的走势决定了欧佩克目标油价的设定。欧佩克之所以不能控制国际油价的走势，与其产量调整幅度有限存在十分重要的关系。市场参与者一般将欧佩克看作一个“卡特尔”组织。但“卡特尔”无论是选择固定价格还是固定产量的方法影响价格最终都是通过产量的调节实现的。这对欧佩克来说也是一样，1973年“石油禁运”之后，欧佩克一直利用剩余产能来影响油价。剩余产能的意义在于，当国际市场对欧佩克的“剩余需求”增加时，欧佩克可以马上释放剩余产能，避免油价上涨。当国际市场对欧佩克的“剩余需求”减少时，欧佩克则要将部分产能封存起来，从而避免油价下跌。不过，因为石油产业前期投资成本巨大（勘探成本和开发成本），剩余产能的保持也是耗资巨大的，欧佩克并不会无限制的保持剩余产能。固定数量的剩余产能决定了欧佩克增产的上限。假设欧佩克把10%或15%的产量作为剩余产能，当国际市场对欧佩克的“剩余需求”增加时，欧佩克最多只能提高10%或15%的产量。^①在另一方面，产油国的财政状况决定了欧佩克减产的极限，当国际石油市场对欧佩克的“剩余需求”减少时，欧佩克成员国并不会根据欧佩克的配额调整进行同比例的减产，而是根据各自的财政状况独自做出减产决定，当国家财政承受不了减产带来的经济损失时，就会采取竞争性行为，放弃对价格的干预。正是因为相对于国际石油供求变化而言，欧佩克的产量调整能力十分有限，欧佩克才很难达到控制油价走势的目的。

结论及尚待解决的问题

欧佩克虽然早在上世纪60年代就已成立，但在成立之后相当长的一段时期内，该组织的行动主要是围绕争取产油国的石油权益，而不是主动干预国际石油市场。直到1973年“石油危机”爆发，沙特等中东主要产油国获取资源主权之后，欧佩克才开始独立执行以影响国际石油市场为目的石油政策。从1973年至今，欧佩克的石油政策经历了4个阶段：即上世纪70年代中期到80年代初期的“提价保值”战略、80年代初期到80年代中期的“限产保价”

^① 2005年之后，欧佩克多次声明欧佩克产量的10%或15%是“剩余产能”的合理量。See OPEC, *OPEC Bulletin*, 2005 - 2011.

战略、1986~2004年的“低价保额”战略以及2005年以后“维持石油市场供求适度紧张”的战略。

国际石油市场的参与者往往把欧佩克看作是一个“卡特尔”组织，而欧佩克能否影响油价却又是一个备受争议的问题。但从国际油价与欧佩克目标价格之间的关系来看，虽然欧佩克的产量调整在一些时候会对国际油价波动产生直接影响。但无论是采取固定价格的策略还是采取固定产量的策略，欧佩克都没有控制住国际价格的走势，欧佩克目标油价的调整仅仅是对现货市场做出的反应。因此，与其说是国际油价的引领者，欧佩克更像是国际油价的跟随者。

欧佩克之所以不能左右国际油价的走势，主要是因为相对于国际石油供求变化，其产量调整能力十分有限。像其他“卡特尔”一样，剩余产能是欧佩克影响石油市场和国际油价的工具。但是，与其他行业不同的是，石油生产具有前期投入占比极高的特点，对于欧佩克来说，扩大剩余产能意味着巨大的资本耗费，而这种资本耗费又不能带来任何经济利益，因此，欧佩克在剩余产能扩大问题上持有极为保守的态度，这样，当国际石油市场对欧佩克“剩余需求”（在很多情况下是投机因素带来的）超过欧佩克的剩余产能时，欧佩克也就失去了抑制油价上涨的能力。欧佩克的减产能力同样存在一个上限，这就是产油国的财政状况。时至今日，绝大多数欧佩克产油国都未摆脱严重依赖石油资源的单一经济结构。因为石油出口收入是欧佩克成员国的经济命脉，只有在减产行动不会威胁到本国经济安全的情况下，欧佩克成员国才会参与欧佩克的减产行动。反之，如果减产行动威胁到本国经济的正常发展，欧佩克成员国也就不会选择减产，而是会采取竞争性策略，增加石油产出。

鉴于产量调整能力相对于国际石油供求变动幅度十分有限，欧佩克的产量调整不能左右国际油价的走势，仅能在一定程度上降低国际油价的波动幅度。但是，据此得出欧佩克与其他产油国无异，不具备垄断势力的结论却为时尚早。“卡特尔”建立的初衷并非是左右价格走势，而是要获得垄断利润。因此，评判欧佩克的标准也不应是欧佩克能否控制油价走势，而应当是欧佩克能否获得垄断高价。1973~2003年，时隔30年后，国际石油市场迎来了新一轮高油价周期，同样是高油价，同样在高油价之后出现了全球性的经济危机，但作为市场重要参与者的国际石油公司却表现出截然不同的行为模式。

在1973~1985年的高油价周期，国际石油公司加大了上游投资的力度，这也就为80年代后半段和整个90年代的产能过剩和低油价周期埋下了伏笔。2003年以后，国际油价屡创新高，但国际石油公司依然在上游投资上保持谨慎。而恰恰是因为国际石油公司的谨慎，2008年金融危机全面爆发以后，石油市场并未出现产能过剩的局面，在短暂的降价风潮之后，市场参与者反而又要开始担心产能不足的问题。

而石油公司的谨慎态度却与欧佩克，特别是沙特等欧佩克核心国家的行动有着一定的关系。2003年以后，面对油价的不断上涨，石油投资变得有利可图，国际石油公司加大了上游投资的力度，但因为地质条件较好的资源要么被产油国垄断，要么需要缴纳高额的石油地租，国际石油公司只能在资源地质条件更为恶劣，投资风险更高的区域活动，这也就带来了石油生产成本的不断上涨。根据美国能源信息署对主要国际石油公司活动的统计，2001~2003年、2002~2004年世界石油生产成本最高的地区是加拿大，这3年滑动平均值分别约为18美元/桶油当量和27美元/桶油当量；2003~2005年、2004~2006年世界石油生产成本最高的地区是中南美洲，3年滑动平均值分别约为33美元/桶油当量和49美元/桶油当量。但到2005年欧佩克核心国家宣布石油投资计划时，国际石油公司对高成本油田的投资热情迅速消退。拉美地区的海上钻井数在2003年和2004年都达到了两位数的增长速度。但2005到2006年却出现了负增长。^①2005年之后，国际石油公司的上游活动又重新回到了低成本的欧佩克国家，此后全球钻井数增长最快的国家变成了利比亚、阿尔及利亚、尼日利亚、安哥拉等位于非洲大陆的欧佩克产油国。^②

从欧佩克核心国家与国际石油公司的政策互动来看，2003年以后的高油价周期之所以维持至今与欧佩克的行动有着十分直接的关系。但这种高油价均衡是否是欧佩克维持的？如果是，欧佩克维持这种高油价均衡需要具备哪些条件？只有明确以上两个问题的答案，才能够对欧佩克的市场属性以及未来国际油价的走势做出清楚的界定，而这也是欧佩克研究需要进一步明确的问题。

^① Baker Hughes, "International Rotary Rig Count", December 23, 2009, http://investor.shareholder.com/bhi/rig_counts/rc_index.cfm, 2010-11-11.

^② BP, op. cit. .

The Evolution of OPEC's Oil Policy and Its Influence on the Oil Prices

Liu Dong

Abstract: After the 1973 oil crisis, Oil producing countries of OPEC claimed the sovereignty of its own oil resources and OPEC started to implement its independent oil policy. As a tool for protecting the interests of oil producing countries and making sure oil producing countries get stable oil export revenues. OPEC's oil policy takes two factors into consideration: firstly, preventing the very low oil prices which can detriment the interests of oil producing countries; secondly, preventing the very high oil prices which will stimulate the development of other energies and harm the long-term demand of oil. Since 1973, OPEC's policy has gone through four stages. Based on the implementation of OPEC's policy, although OPEC's oil production adjustment can deliver certain influences on the fluctuations of oil prices, OPEC has limited control to the long-term trend of oil price development. However, it doesn't mean OPEC has no monopoly powers. The truth is Cartels were grouped for acquiring monopoly prices, not for controlling the trend of prices development. Thus, in order to recognize the role of OPEC in the world oil market, more attention should be paid to OPEC's abilities in maintaining the high prices.

Key Words: OPEC; Oil Policy; Oil Prices

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)