

# 沙特的石油不减产政策与国际能源新格局

刘中民 王 然

[内容提要] 2014 年以来,国际油价持续大幅下跌,但沙特并未选择“限产提价”的传统政策,相反却选择执行了坚定的不减产政策,这令国际社会颇感困惑,并且出现充满争议的种种解释。沙特石油不减产政策的战略目标是维护石油在能源结构中的地位,维持沙特和中东在世界能源生产格局中的中心地位,稳固和拓展其在新兴经济体的市场等。在实行不减产政策的复杂国际博弈中,沙特拥有石油开采成本低、外汇储备充足等优势。沙特这一石油政策对世界石油市场、沙特内政以及中东地缘政治产生了深刻影响,但它能否延续并取得最终成功则受到诸多复杂因素的制约。

[关键词] 沙特阿拉伯 石油政策 国际能源格局 地缘政治

[作者简介] 刘中民,上海外国语大学中东研究所教授、博士生导师,主要研究国际关系与中东问题;王然,上海外国语大学中东研究所 2015 级博士研究生,主要研究中东经济。

沙特阿拉伯在石油储量、产量与出口量上长期雄踞世界首位,在国际能源格局中具有举足轻重的地位,是名副其实的全球石油霸主。其间,沙特一直充当国际石油价格调节者角色,即根据油价的涨跌调节石油生产的增减。2014 年 6 月以来,国际油价一路下跌,但是沙特始终坚持不减产政策。2016 年 4 月 17 日,来自 23 个石油生产国的能源高官在卡塔尔首都多哈举行会议,就冻结石油产量以助推油价回升进行磋商,但最终由于沙特的拒绝而未能达成任何协议。沙特阿拉伯副王储穆罕默德·本·萨勒曼(Mohammad bin Salman)表示,只有包括伊朗在内的所有主要产油国都参加冻产,沙特阿拉伯才会签订石油冻产协议。对于沙特的石油不减产政策,国内学术界存在两种截然不同的观点。一种观点认为,美国与沙特达成了秘密协议并希望借助“石油武器”打压伊朗和俄罗斯,此即所谓的“阴谋论”;另一种观点认为,沙特坚持不减产政策,旨在利用石油价格战打垮美国的页岩油产业。<sup>①</sup> 西方学界对此也有大同小异的解释。<sup>②</sup> 以上观点都有一定的合理性,但都不够全面、辩证。本文尝试全面分析沙特石油不减产政策,以期做出准确解读。

2014 年 6 月以来,国际油价呈现断崖式下跌之势。2014 年 6~12 月,布伦特原油价格从 114.81 美元/桶迅速跌至 59.45 美元/桶。<sup>③</sup> 2015 年以来,国际油价跌势依然。2016 年 2 月 8 日至 12 日,纽约原油期货、布伦特原油现货、迪拜原油现货周平均价格分别跌至 28.15、29.96、27.92 美元/桶。<sup>④</sup> 因此,某些机构认为,在未来一定时期内,国际油价仍会保持低位运行的态势。<sup>⑤</sup> 2016 年 3 月以来,尽管国际原油价格上升至 40 美元/桶,但油价总体低迷

① 张宇“2014 国际油价下跌原因及应对策略分析”,《北京石油管理干部学院学报》2015 年第 2 期,第 29 页。

② See Bassam Fattouh, “The Image of GCC Oil Policy in the Western Media”, *Oxford Energy Comment*, Oxford Institute for Energy Studies, April 30, 2015.

③ OPEC, *OPEC Monthly Oil Market Report*, December 10, 2014.

④ “2 月 8 日 - 2 月 12 日国际原油价格大幅下跌”, <http://www.mofcom.gov.cn/article/fyqr/maoyi/201602/20160201257774.shtml> (上网时间:2016 年 2 月 18 日)

⑤ Matthe Philips, “The Global Economy Is a Wash in Cheap Oil”, *Bloomberg Businessweek*, No. 4397, 2014, pp. 19 - 20.

的局面并无大的改观。<sup>①</sup> 面对这种不利局面,沙特并未采取“限产提价”的传统政策进行干预,而是选择执行坚定的不减产政策。

首先,沙特自身坚决执行不减产政策。一年多来,沙特一直坚持不减产政策,其石油产量甚至有所提高。沙特扎德瓦投资公司指出,沙特原油产量在2015年7月达到1036万桶/日,比上月增长了7%。欧佩克的报告显示,沙特计划于2016年6月将石油产量增加至1056.4万桶/日,这一产量超过1980年以来的最高水平。多哈谈判失败后,沙特阿拉伯副王储萨勒曼表示,沙特拥有立刻将石油产量提高至1150万桶/日的的能力,且能在6至9个月的时间内将产量进一步提高至1250万桶/日。<sup>②</sup> 同时,沙特还不断调低石油出口的价格。2015年11月,沙特阿美石油公司(Aramco)将出口亚洲的中油价格下调至比基准价格低3.2美元/桶,为2012年2月以来的最大降幅。阿美石油公司还将轻质原油价格下调至比基准价格低1.6美元/桶,出口美国的所有种类原油(重油、中油和轻油)价格也下调了30%。<sup>③</sup> 沙特实行不减产政策的决心和力度由此可见一斑。

其次,沙特主导欧佩克实行不减产政策。在国际油价大幅下跌的形势下,欧佩克内部出现严重分歧。委内瑞拉、阿尔及利亚、尼日利亚等国要求欧佩克采取减产政策,以稳定国际油价。但是,沙特却利用自己在欧佩克的主导权和影响力,极力说服欧佩克成员坚持不减产政策。在2014年11月27日于维也纳举行的欧佩克会议上,部分国家强烈呼吁减产,沙特石油部长兼阿美石油公司领导人阿里·纳伊米(Ali Al-Naimi)却力促欧佩克达成了决不减产的一致意见。2015年6月5日,欧佩克会议在维也纳召开,拉美和非洲的成员国强烈要求减产。沙特又大力斡旋,推动欧佩克最终宣布维持未来6个月内日产量配额(3000万桶)不变。2015年12月4日召开的欧佩克会议延续了不减产政策。沙特石油大臣阿里·纳伊米表示,除非俄罗斯和墨西哥等非欧佩克产油大国加入减产,否则欧佩克的任何减产计划都难奏效,还会导致全球页岩油产量的激增。<sup>④</sup> 实际上,沙特不减产政策的成果虽然有限却已显现,欧佩克的市场占有率2014年为32%,不减产后至

2015年4月提高到33%。<sup>⑤</sup>

此外,沙特还试图联合非欧佩克产油国实行不减产政策。面对以页岩油为代表的非常规石油开发快速发展,沙特深感焦虑和不安。目前,欧佩克约占世界石油生产总量的1/3,不再是居垄断地位的石油供应者。因此,沙特力图联合其他非欧佩克国家实行不减产政策,以期通过价格战扼杀或阻止非常规石油的开发。沙特与俄罗斯的互动就是典型例证,两国自国际油价大幅下跌后就实行统一的石油政策进行了频繁的沟通。2015年6月,沙特副王储兼国防大臣穆罕默德·本·萨勒曼访俄,双方会谈的重要内容除叙利亚局势外,就是石油政策的协调。但是由于分歧过大,双方未能达成一致。<sup>⑥</sup>

## —

在世界能源格局的变化中,石油的地位下降是长期趋势,但石油在其中的战略重要性短期内尚不会变化。这是影响沙特石油不减产政策的结构性因素,决定了沙特石油政策的战略目标必须适应国际能源格局变动和调整的大趋势。

第一,沙特石油不减产政策旨在维护石油在国际能源消费市场的主导地位,进而维护沙特的石油霸主地位。石油在国际能源消费市场的地位几十年来一直呈降势,但其他能源短期内尚难取而代之。

① 彭元正、董秀成编《2016中国油气产业发展分析与展望报告蓝皮书》,北京:中国石化出版社2016年版,第32-36页。

② Daniel Tencer, "Saudi Arabia Prepared To Flood World With Oil", The Huffington Post Canada, [http://www.huffingtonpost.ca/2016/04/16/saudi-arabia-oil\\_n\\_9708840.html](http://www.huffingtonpost.ca/2016/04/16/saudi-arabia-oil_n_9708840.html). (上网时间:2016年4月16日); "Russia Calls Saudi Bluff After Riyadh Threatens to Boost Oil Output", <http://www.oilandgaspeople.com/news/8236/russia-calls-saudi-bluff-after-riyadh-threatens-to-boost-oil-output/>. (上网时间:2016年4月21日);

③ “驻吉达总领馆经商室:沙特石油产量增长7%”, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201510/20151001131053.shtml>. (上网时间:2015年10月12日)

④ “欧佩克成员国就产量政策争执不下,沙特坚持不独自减产”, <http://oil.in-en.com/html/oil-2423775.shtml>. (上网时间:2015年12月4日)

⑤ “本周欧佩克石油大会若维持产量不变就是大新闻”, [http://finance.ifeng.com/a/20150603/13752105\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20150603/13752105_0.shtml). (上网时间:2015年6月3日)

⑥ “Saudi - Russia Ties to Touch New Heights”, *Arab News*, June 17, 2015; “Pacts Boost KSA - Russia Relations”, *Arab News*, June 19, 2015.

人类自 20 世纪 60 年代后期进入石油时代<sup>①</sup>，到 1973 年石油消费达到峰值，占全球能源消费的比例达 48%。2014 年，世界石油消费量为 42.11 亿吨，占能源消费总量的 32.57%。预计，到 2040 年，石油占世界能源消费总量的比例将下降但仍会保持在 1/3 左右。<sup>②</sup>截至 2014 年，石油占全球一次能源消费量之比连续下降了 14 年，达到 1965 年以来的最低水平。<sup>③</sup>在当前世界各国实行绿色发展和能源多元化战略的大背景下，石油地位的下降无疑还会继续下去，其他能源的地位会相对提升但在可以预见的时期内难以完全取代石油。2016 年 4 月 26 日，英国石油公司(BP)发布的《世界能源展望 2016》指出，从目前到 2035 年，化石燃料仍将是主要的能源形式，并占 2035 年世界能源供应总量的近 80%。<sup>④</sup>故而，沙特的石油不减产政策对于延续石油在国际能源结构中的主导地位，显然具有重要战略意义。它有助于避免石油大规模减产导致的其他能源加速替代石油，进而避免石油减产既无法促使油价回升又丧失石油在能源结构中主导地位这种双重不利局面。进一步说，只要石油仍然在能源结构中占据主导地位，沙特在世界能源格局中的霸主地位便难以撼动。当前，沙特仍把石油视为其国际地位的两大支柱之一(另一个为伊斯兰教)。正如沙特石油部长阿里·纳伊米 2015 年 4 月所言，沙特会“坚定不移地与任何反对边缘化石油的人站在一起”。<sup>⑤</sup>

第二，沙特奉行石油不减产政策旨在延缓国际能源生产格局多极化的进程，以维持中东和沙特自身在世界能源生产格局的中心地位。现代世界石油生产格局先后经历了“墨西哥湾时代”和“中东时代”，但自进入“中东时代”后，世界石油生产的中心一直在中东。20 世纪 70 年代以来，西方国家为维护能源安全、摆脱对中东石油的过度依赖，大力在其他地区勘探和开发新的石油资源。冷战结束后，非洲、环里海地区、拉美地区成为世界石油开发的热点地区，世界石油生产的多中心化趋势凸显，以沙特为代表的中东国家受到严重冲击。进入新世纪以来，以页岩油、致密油、油砂、深海石油等为代表的非常规能源发展迅猛，尤其是美国页岩油的开发取得巨大进展，据称美有可能在 2017 年取代沙特、俄罗斯

成为全球最大的产油国。加拿大、巴西、委内瑞拉等国家的非常规石油潜力不容小觑。<sup>⑥</sup>全球能源生产格局正在形成以非常规油气为主的西半球、以常规油气为主的东半球两大生产版图，中东地区的地位相对下降，石油生产呈现出“西移”趋势。

但是，中东作为“世界能源供应核心地带”的地位尚未改变。2014 年中东石油产量为 28.56 亿吨，占世界石油总产量的 31.7%。据国际能源组织预测，到 2020 年，中东占世界石油供应量的比重有望由现在的 1/3 左右增长到 55%。<sup>⑦</sup>可见，中东在世界石油生产格局中仍享有支配性地位。当前，世界能源供大于求，如果主要能源生产国无法做到集体性减产，而沙特和海湾合作委员会国家实行石油减产政策，无疑会弱化沙特和中东在能源生产格局中的地位，并加速能源生产格局的多中心化趋势。2015 年 12 月 4 日，沙特石油大臣阿里·纳伊米在欧佩克会议上指出，如果油价大幅反弹，无疑会重振美国的页岩油产量，造成欧佩克原油被取代的局面。<sup>⑧</sup>因此，沙特坚定实行石油不减产政策，必然延缓能源生产格局多中心化进程，维护中东在全球能源生产格局中的主导地位。

第三，沙特石油不减产政策直接目的是为了应对国际能源需求格局变化，以维持和扩大沙特的石油市场份额。2008 年以来，随着西方经济陷入危机

① 张宇燕、管清友“世界能源格局与中国的能源安全”，《世界经济》2007 年第 9 期，第 21 页。

② Exxonmobi, *The Outlook for Energy: A View to 2040*, p. 9, p. 56, [http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/outlook-for-energy/2015-outlook-for-energy\\_print-resolution.pdf](http://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/outlook-for-energy/2015-outlook-for-energy_print-resolution.pdf). (上网时间: 2016 年 2 月 11 日)

③ 舟丹“全球能源结构明显变化”，《中外能源》2014 年第 10 期，第 101 页。

④ *BP Energy Outlook to 2035 (2016 edition)*, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2016/bp-energy-outlook-2016.pdf>. (上网时间: 2016 年 5 月 7 日)

⑤ “外媒解密沙特‘石油大战略’”，[http://finance.ifeng.com/a/20150420/13646079\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20150420/13646079_0.shtml). (上网时间: 2014 年 4 月 20 日)

⑥ 崔景伟“国外页岩层系石油勘探开发进展及启示”，《非常规油气》2015 年第 4 期；魏书光“美国页岩油技术改变世界能源版图”，《证券时报》2012 年 11 月 15 日；邹才能等“能源革命：从化石能源到新能源”，《天然气工业》2016 年第 1 期。

⑦ 孙玉琴、姜慧、孙倩“中国与中东地区油气合作的现状及前景”，《国际经济合作》2015 年第 9 期，第 64 页。

⑧ “欧佩克成员国就产量政策争执不下，沙特坚持不独自减产”，<http://oil.in-en.com/html/oil-2423775.shtml>. (上网时间: 2015 年 12 月 4 日)

和新兴经济体增长放缓,世界石油需求持续疲软且重心开始由发达国家转向新兴经济体。2005 年,经合组织国家(OECD)的石油需求达到顶峰。经合组织国家占世界石油需求的比例已由 2000 年的 62.3% 下降到 2015 年的 52.7%;从 2014 年起,非经合组织国家占世界石油需求比重接近 50%,<sup>①</sup>成为世界石油需求增长的主要动力。从石油需求的地区分布看,以北美、欧洲为中心的传统格局正在被北美、欧洲和亚太三足鼎立格局所取代,尤其是亚太地区日益成为世界最大的石油需求中心,<sup>②</sup>世界石油贸易重心东移之势日益明显。<sup>③</sup>在世界能源需求格局多中心化且供大于求的背景下,减产无疑意味着市场份额的大规模丧失。因此,沙特实行石油不减产政策,无疑是为了稳固和拓展其在新兴经济体的市场,避免在全球能源市场竞争中处于不利地位。

此外,沙特自身有过历史教训,单方面减产无法稳定国际油价,反而会促使其他产油国蚕食沙特在世界石油市场的份额。20 世纪 80 年代,为维持欧佩克制定的石油基准价,沙特曾多次主动减产,但是其他欧佩克成员国并未减产,非欧佩克成员更是率先降低石油价格、扩大石油生产,进一步蚕食沙特的市场份额,致使沙特成为欧佩克成员国中财政赤字最为严重的国家。深陷危机的沙特最终放弃限产保价政策,转向增加石油产量,以压低石油价格的方式重新夺回市场份额。沙特由此认识到,在国际石油价格不断下跌的情况下,一旦沙特减产,其他石油生产国将会“趁火打劫”、抢占其市场份额。沙特只有坚持不减产政策,才能维护其世界石油市场中的霸主地位。正如沙特石油大臣阿里·纳伊米所言,“油价是否会降至每桶 20、40、50 还是 60 美元,这并不重要”,包括沙特在内的欧佩克坚持不减产政策不只是对当前油价暴跌局面的回应,还是着眼于未来的决定,即保护其市场份额。<sup>④</sup>2015 年,沙特所占全球石油市场份额有小幅增长,<sup>⑤</sup>无疑与不减产政策有一定的关系。

显然,沙特的石油不减产政策是立足于当前国际能源格局变化所做出的选择,是为了维护石油在能源结构中的地位,维持沙特和中东在能源生产格局中的中心地位,稳固和拓展沙特的新兴经济体市

场等,其根本目标是不惜代价地维护其世界石油霸主地位。因此,沙特的石油博弈对象是所有产油国,并非仅仅针对美国及其页岩油开发,也决不是配合美国打击俄罗斯和伊朗的“阴谋”。

### 三

沙特的石油不减产政策对国际能源格局和中东地缘政治均产生了深刻影响,对世界石油市场、沙特内政以及中东地缘政治尤其造成了重大冲击。

第一,使得国际石油市场持续低迷,非常规石油开发遭受重创,国际石油生产陷入“囚徒困境”的僵局。近两年来,国际油价持续走低,以页岩油为代表的非常规石油开发受到的冲击尤为严重,其重要原因之一就是沙特实行的不减产政策。相关资料显示,2014 年,50% 左右的美国页岩油企业单桶石油成本在 60~75 美元。<sup>⑥</sup>2015 年以来的国际石油价格跌破这一盈亏平衡点,导致美国页岩油钻井数量和产量持续下降。美国页岩油钻井平台开工数从 2014 年的 1859 台下降至 2015 年 5 月的 889 台,降幅为 52%;这一降势至 2015 年 6 月持续了 26 周;2015 年 5、6、7 月,页岩油日均产量分别减少了约 50 万、75 万和 100 万桶。<sup>⑦</sup>伴随页岩油产量不断下降,美国石油产量持续降低,国际能源署(IEA)报告预计 2016 年将会减少 60 万桶/日,到 2017 年再降 20 万桶/日。<sup>⑧</sup>俄罗斯也在经受石油“寒冬”的考验,低油价使俄面临两难:如果减产,其市场份额和外汇收入会同时减少,进而导致本国经济更加恶化;如果不

① “2015 年 OECD、非 OECD 国家及中国石油需求情况”,<http://www.proresearch.org/shidian/gc/nengyuangongyingye/201508/130851.html>。(上网时间:2015 年 5 月 9 日)

② 《世界能源中国展望》课题组《世界能源中国展望》(2013-2014) 社会科学文献出版社 2013 年,第 1 页。

③ *BP Energy Outlook 2035*, February 2015, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2015/bp-energy-outlook-2035-booklet.pdf>。(上网时间:2015 年 3 月 1 日)

④ 安吉利·拉瓦尔“沙特:不减产是为保护市场份额”,<http://www.ftchinese.com/story/001059825?page=1>。(上网时间:2014 年 12 月 24 日)

⑤ 李莉“沙特备战财政危机:发债、筹资、IPO”,《第一财经日报》2016 年 4 月 25 日。

⑥ 侯明扬“低油价下美国页岩油发展策略研究”,《国际石油经济》2015 年第 5 期,第 76~78 页。

⑦ 郑启航、高攀“美国页岩油产业能否挺过‘最糟糕的一年’”,《经济参考报》2015 年 6 月 19 日。

⑧ 肖楠“IEA:投资锐减危及原油供应安全”,《中国能源报》,2016 年 2 月 29 日。

减产,当前油价已不足以支撑其石油生产。受累于原油价格下跌,欧美的石油公司纷纷采取削减投资和裁减人员、处置不良资产等措施。国际能源署表示,全球石油和天然气公司在2015年削减了约24%的资本支出,预计2017年将进一步削减17%,这是自1986年以来首次连续两年削减支出。<sup>①</sup>

当前世界石油生产的博弈具有典型的“囚徒困境”特征,即任何石油生产大国如果率先减产,就会面临收入减少和市场份额下降的风险。作为世界石油市场“风向标”的沙特仍在继续坚持不减产政策;部分欧佩克成员国要求通过减产稳定油价,但在沙特的坚持下并未采取减产行动;俄不得不跟随欧佩克坚持不减产政策;而遭受重创的页岩油生产国只有通过提高效率、降低成本,才有可能维持继续生产。此外,伴随伊核协议的达成,伊朗正在恢复石油生产,势必加剧供大于求的态势。尽管石油价格走低有利于石油进口国的经济增长,但在当前世界经济整体低迷的情况下,这些国家很难在短期内实现更强劲的经济增长,因而难以刺激石油需求的增长。

第二,使沙特的财政收入锐减,从而增加了沙特的经济和政治风险。石油对沙特发展经济、稳定政局、提高国际地位具有非同寻常的意义。石油产业是沙特国民经济的支柱,其产值占国内生产总值的比重一直呈上升态势,从20世纪80年代的36.8%升至2014年的46.7%,同期石油收入占财政收入的比重由70.8%上升至90.3%。<sup>②</sup>但是,国际石油价格不断下跌,并在2016年2月跌破30美元/桶,导致沙特财政收入大幅减少,财政危机日趋严重。

在严重依赖石油的沙特这类国家,油价低迷极易滋生财政危机乃至政治危机。<sup>③</sup>2014年12月25日,沙特公布的2015年财政预算显示:2014年财政总收入1.046万亿里亚尔(约合2789亿美元),而当时预测的2015年财政收入猛降为7150亿里亚尔(约合1907亿美元),财政支出则高达8600亿里亚尔(约合2293亿美元)。<sup>④</sup>这意味着向来阔绰的沙特自2009年以来首次出现财政赤字,其财政赤字占国内生产总值的比重不断上涨,至2015年飙升至22.4%;2016年,沙特财政赤字估计将高达870亿美元。<sup>⑤</sup>沙特的经济增长深受低油价拖累,有分析

预测其国内生产总值增长率2016年将从2015年的2.8%跌至2.4%。<sup>⑥</sup>为抵御油价下跌导致的财政危机,沙特于2015年8月向国内银行销售200亿里亚尔债券,这是沙特近8年来首次在国内市场发行债券;2016年3月,沙特计划向由全球各大银行组成的国际财团筹款100亿美元,这是沙特近15年来首次向国际机构“伸手要钱”。在此背景下,国际评级机构纷纷下调了沙特的主权信用评级。2016年4月12日,惠誉评级公司将沙特的长期信用评级由“AA”降到了“AA-”,展望为负面。<sup>⑦</sup>国际石油价格持续低迷对沙特财政的巨大挑战可见一斑。

高通胀、低增长和社会不平等是2011年民众抗议浪潮席卷中东的重要原因。当时,沙特通过高额补贴缓和了国内矛盾,成功抵御了“阿拉伯之春”的冲击。伴随国内经济状况恶化,沙特实行紧缩政策,大幅削减能源、电力、食品和公用事业等方面的补贴,势必会再度引起许多民众的不满,进而动摇政权的社会基础。

第三,使沙特在中东政治格局中的地位呈下降趋势,突出表现为沙特在与伊朗的地缘政治争夺中陷入劣势。沙特作为地区大国在中东地缘政治格局中具有重要影响力,长期凭借其雄厚财力,通过金元外交和援助外交,成为中东政治格局中的重要一极。而低油价势必带动沙特国家实力的变化,进而作用

① “石油投资的减少在未来几年必将凸显成效”,<http://www.chinagas.org.cn/qingjie/LPG/2016-03-24/33436.html>。(上网时间:2016年3月24日)

② Kamiar Mohaddes and Mehdi Raissi, “The U. S. Oil Supply Revolution and the Global Economy”, *IMF Working Paper*, December 2015, p. 6.

③ Gustav Boëthius, “Demand Security: The GCC’s Side of the Energy Security Coin”, [https://mei.nus.edu.sg/index.php/web/publications\\_TMPL/Insight-34-Demand-Security-The-GCCs-Side-of-the-Energy-Security-Coin](https://mei.nus.edu.sg/index.php/web/publications_TMPL/Insight-34-Demand-Security-The-GCCs-Side-of-the-Energy-Security-Coin)。(上网时间:2015年11月11日)

④ 湘溪,“沙特的‘石油政治’”,《世界知识》2015年第4期,第73页。

⑤ “Saudi Arabia: Economy Resilient but Growth Slowing Amid the Oil Price Slump”, [http://www.kuwait.nbk.com/investmentandbrokerage/researchandreports/\\$Document/EconomicReports/en-gb/MainCopy/\\$UserFiles/NBKKSAMacro20151013E.pdf](http://www.kuwait.nbk.com/investmentandbrokerage/researchandreports/$Document/EconomicReports/en-gb/MainCopy/$UserFiles/NBKKSAMacro20151013E.pdf)。(上网时间:2015年11月11日)

⑥ Aasim M. Husain and Sanjaya Panth, “Saudi Arabia: Staff Report for the 2015 Article IV Consultation”, *IMF Working Paper*, July 29, 2015, p. 8.

⑦ “Fitch Downgrades Saudi Arabia to ‘AA-’; Outlook Remains Negative”, <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/pressrelease?id=1002337>。(上网时间:2016年4月12日)

于中东地区格局。中东变局以来,沙特外交政策由温和转向激进,广泛参与中东事务。但是,当前的财政危机严重制约了沙特对外政策,由此不可避免地影响中东政治格局。

一方面,沙特在中东政治格局中日益处于不利地位。当前,沙特、土耳其与伊朗为争夺地区主导权在中东热点问题上展开了激烈竞争。在巴林问题上,沙特出兵支持巴林王室镇压什叶派反对派;在也门问题上,沙特直接介入也门内战,并持续空袭也门什叶派胡塞武装;在叙利亚问题上,沙特大力支持叙利亚反对派,企图推翻巴沙尔政权;在“伊斯兰国”问题上,沙特组建了由 34 国组成的打击“伊斯兰国”国际联盟。面对油价大跌和财政、经济危机加剧的形势,沙特或将被迫降低对外干预力度,其在也门、叙利亚的巨大投入极有可能因财力不支而难以持续,前期投入也很有可能付诸东流,以致其地区影响力受到削弱。

其中,沙美关系疏远对沙特的不利影响尤为突出。长期以来,美国和沙特基于共同的石油和安全利益建立了联盟关系。但是,伴随“页岩油革命”的持续发展,美国已基本实现能源独立,这是沙美关系出现裂痕的重要原因之一。随着美国逐步放松原油出口禁令,大批美国原油将进入国际石油市场,美国和沙特正在从石油伙伴转向竞争对手,这无疑将削弱沙特在国际石油市场的霸主地位。此外,由于对沙特石油依赖下降,沙特在美国外交战略中的地位也日趋下降,双方在叙利亚问题、伊朗核问题和“伊斯兰国”问题上都存在明显分歧。总之,沙特与美国关系疏远,无疑将削弱沙特在中东地缘政治格局中的优势地位。

另一方面,沙特在与伊朗的民族、教派和地缘政治竞争中日趋处于不利地位。自伊斯兰革命以来,沙特与伊朗关系长期紧张,在中东热点问题上往往采取敌对政策。中东变局以来,沙特与伊朗围绕巴林、叙利亚、伊拉克和也门展开了持续的代理人竞争。自沙特萨勒曼国王即位后,沙特采取更加激进外交政策。2016 年伊始,沙特与伊朗断交危机导致双方对抗的公开化、阵营化。双方的矛盾并非简单的教派矛盾,而是交织着争夺地区主导权的地缘政

治矛盾、阿拉伯民族与波斯民族矛盾、逊尼派与什叶派矛盾。因此,双方之间的对抗将呈现龃龉不断但又不会走向战争的“新常态”,中东国家日渐分化成沙特阵营、伊朗阵营和中间阵营。随着国际社会解除对伊朗的制裁,伊朗全面恢复石油生产,大力发展经济、高调回归国际社会,更加积极介入中东热点问题,这将进一步扩大伊朗对沙特的相对优势,而解除制裁后的伊朗崛起势头日趋明显,沙特则因伊朗崛起而陷入了严重的战略焦虑。

#### 四

沙特在实行石油不减产政策的国际博弈中,占有两大优势。一是石油开采成本低,每桶 5~15 美元之间<sup>①</sup>。即使油价低于 30 美元/桶,其他国家无法盈利时,沙特仍然能够盈利。二是外汇储备充足,目前高达 7500 亿美元,使得沙特在石油博弈中拥有强大的资本后盾。2015 年 12 月欧佩克在维也纳召开的第 187 次会议决议再次体现了沙特石油不减产政策。当然,沙特的石油不减产政策能否延续并最终取得成功,受到诸多复杂因素的制约。

第一,沙特经济状况日益恶化,对沙特的承受力是一种重大考验。近几年来,为了扩大地区和国际影响力,沙特积极参与也门内战、支持叙利亚反对派,因而持续增加军费开支和对外援助。如果也门内战和叙利亚危机久拖不决,沙特不得不继续增加财政开支,从而加剧其财政危机和经济困难。同时,沙特统治阶层内部围绕不减产政策的分歧日趋明显。据报道,沙特王室内部已出现废黜国王萨勒曼的呼声,即源于反对政府不减产政策的立场。2016 年 4 月 25 日,面对困局的沙特政府公布了“沙特 2030 愿景”(Saudi Arabia's 2030 vision),有意摆脱对石油的依赖,建立一个“繁荣可持续的经济未来”,<sup>②</sup>这一宏大计划能否顺利实施仍有待观察,如何应对当前的财政危机仍是沙特政府面临的严峻考验。进入 2016 年以来,沙特石油不减产政策的实施

<sup>①</sup> 湘溪“沙特的‘石油政治’”,《世界知识》2015 年第 4 期,第 73 页。

<sup>②</sup> 中国驻阿拉伯联合酋长国使馆经商处“沙特 2030 愿景中的主要改革措施”,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzgd/201605/20160501310316.shtml>。(上网时间:2016 年 5 月 3 日)

力度出现软化迹象。2016年2月16日,沙特、委内瑞拉、卡塔尔和俄罗斯在多哈举行会议,达成了原油产量封顶的“多哈协议”。但是,伊朗随后表示不会遵守“多哈协议”;俄罗斯也表示将捍卫传统石油市场,并对协同减产能否实现深表质疑。

第二,中东局势无论向好或向坏都难以刺激油价强势反弹。一方面,2011年以来的中东动荡并未对油价反弹产生多长时间的实质性影响,相反油价自2014年以来持续下跌。这表明国际石油价格对中东形势动荡的反应渐趋迟钝,中东继续动荡也很难引起石油价格强势反弹。另一方面,沙特在中东热点问题上投入了巨大的经济和外交成本,对其石油不减产政策构成掣肘。如中东热点问题的政治解

决趋势向好,可减少沙特的成本投入从而缓解其压力,但也很难较快地完全扭转其经济和政治困局。

第三,非常规石油开发技术不断进步、成本持续下降的趋势,使沙特的石油不减产政策陷入两难境地。页岩油生产具有生产周期短、产量提高快等特点,对沙特常规石油生产构成结构性挑战。国际油价走低迫使非常规石油生产陷入投资减少、封井减产的暂时低谷状态;但是,国际油价一旦回升,非常规石油生产势必会迅速恢复,并与沙特常规石油争夺国际石油市场份额。为此,沙特未来在石油生产与价格调整方面都难以做出妥善选择。○

(责任编辑:黄昭宇)

(上接第39页) 战略家们认为“虽然在安全和国际法领域,欧盟是美国密切合作的伙伴,但这不应妨碍欧盟在南海问题上自主发挥建设性作用。过分追随美国是无益的,因为美国在地区安全事务中不是中立的一方。”<sup>①</sup> 尽管欧美在南海问题上存在不少共识,双方立场也非常接近,但这并不代表双方的政策和立场完全一致。美国在南海问题上制衡中国意图明显,但欧盟并无意与中国产生直接冲突,更没有遏制中国的战略企图和能力。例如,尽管美国敦促欧盟要发出更强大的声明来指责中国在南海行动,但欧盟一直不愿意公开批评中国,毕竟其正寻求从中国获得高达100亿美元的投资,以帮助振兴欧盟低迷的经济。<sup>②</sup> 由此可以预见,虽然欧盟与美国就南海问题发表了联合声明,但它却很难做出与中国对抗的决定。尤其是中欧关系经过40年的发展历程,更大范围、更深层次、更高水平的合作共赢和战略依存态势已经形成。前欧盟外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿就强调“中欧保持繁荣离不开对方,主张将双方关系塑造成为21世纪具有决定意义的伙伴关系”<sup>③</sup>。这就决定了欧盟在南海问题上不会完全追随美国,其介入南海问题是有限度的。

#### 四、结 语

总的来说,欧盟介入南海问题源于其海洋战略

转型的需要,由其在地区的经济和安全利益考量决定,同时深受美国“亚太再平衡”战略的压力和带动。欧盟通过频繁发布外交政策声明、与南海地区国家进行武器交易、支持菲律宾“南海仲裁案”等途径向中国施压,给南海问题的解决带来了新的不确定因素,并对南海地区安全格局的走势产生了一定影响。未来欧盟的南海政策将受多重因素影响,包括美国的压力和带动、“南海仲裁案”的最终判决、欧盟的意愿和能力以及国际形势的演变等,但从整体上看,欧盟不会过深介入南海事务。不过,可以肯定的是,欧盟介入南海问题,其中虽然有美国的推动,但更多是出于自身经济安全利益的考虑和海洋战略转型的需要。今后很长一段时期,欧盟在南海问题上给中国“制造麻烦”可能成为一种“新常态”,中国对此必须保持关注。○

(责任编辑:吴兴佐)

<sup>①</sup> Frans - Paul van der Putten, “The European Union, ASEAN, and the US - China Power Rivalry”, *Global Observatory*, May 29, 2013, <https://theglobalobservatory.org/2013/05/the-eu-asean-and-the-us-china-power-rivalry/>. (上网时间:2015年5月2日)

<sup>②</sup> Robin Emmott, “Europe Warns against Escalation in South China Sea Dispute”, November 6, 2015, <https://www.yahoo.com/news/eus-mogherini-calls-settlement-south-china-sea-dispute-123118091.html?ref=gs>. (上网时间:2016年4月30日)

<sup>③</sup> Andrew Rettman, “Ashton Designates Six New ‘Strategic Partners’”, *EU Observer*, September 16, 2010, <https://euobserver.com/institutional/30828>. (上网时间:2016年5月2日)