

## 美石油自给政策的悖论

中国海洋大学法政学院 陈涛 郑玉珍

进入现代工业社会以来,石油在国计民生中扮演着关键性的角色,其价格和供给在受到能源大国的国家政策以及国际关系的重要影响的同时,也深刻地影响着世界政治经济格局和地缘政治。两伊战争、伊拉克战争以及中东地区此起彼伏的军事冲突,都与石油能源的供给与分配有着密不可分的关系。迄今为止的三次石油危机,均对全球经济产生了严重冲击。在第四次中东战争中,由于美国对以色列采取支持和庇护的态度,使其遭到由阿拉伯国家主导的石油输出国组织(OPEC)长达5个月的石油禁运——从1973年10月到1974年3月。这次石油禁运在全球范围内引发了严重的经济危机,同时导致了美国的石油危机和社会震荡。

作为长期关注美国能源与海洋溢油问题的社会学家,威廉·弗洛伊登伯格(Wiliam R.Freudenburg)与罗伯特·格拉姆林(Robert Gramling)在《海湾井喷:英国石油公司溢油灾害与美国能源的未来》(Blow out in the Gulf:The BPOil Spill Disaster and the Future of Energy in America)一书中重点关注了美国的能源政策问题。其对美国石油能源自给政策及其悖论的分析为我们理解相关问题提供了新的分析视野。

### 石油自给政策出台

为了减少对中东石油市场的依赖,进而应对国内石油危机和石油价格飙升的问题,美国前总统尼克松在1974年提出了“能源自给”(energy in dependence)政策。而这一政策的实现路径在于开采近海石油和阿拉斯加地区位于北极圈内的石油。

能源自给政策出台后,美国加快了近海石油开采和石油管道建设的进程。一方面,尼克松总统强调开采美国的近海石油以实现能源自给;另一方面,在1973年以前,由于环境以及立法等方面的原因,从阿拉斯加到美国本土的石油管道的建设提案一直被搁置。而在石油输出国组织的石油禁运实施3周以后,尼克松总统发表了关于能源危机的演说,重新强调了在阿拉斯加开采石油的重要性。随后,一切有关环境问题以及该项法案是否合乎宪法的争议都被搁置了,《纵贯阿拉斯加管道授权法案》(Trans-Alaska Pipe line Authorization Act)顺利通过。

### 石油自给政策悖论

自尼克松时代以来,美国历届总统对能源自给政策的态度从未发生过实质性改变。而与此政策目标形成巨大反差的是,随着能源自给政策的日益强化,美国对国外石油市场的依赖度不降反升,而且升幅较大。

尼克松总统在1974年提出,“到1980年,美国在所需能源方面将不再依赖其他国家”。当时,美国所使用的石油有36.1%来自国外市场。其后,尽管福特总统、卡特总统和里根总统都认为应当最大程度地实现石油能源自给。但到了1992年,美国进口石油量已经占到了其所需石油总量的47.2%。到1995年克林顿政府时期,美国从国外进口的石油达到49.8%,几乎占其石油消费量的半壁江山。到了2006年,进口石油占石油消费比重已经高达65.5%,占比接近三分之二。但是,小布什总统还是做了非常有信心的预测,希望开发阿拉斯加地区和美国西部的石油资源以及开发核能等将会帮助美国达到目标,也就是希望到2025年,能取代从中东进口石油总量的75%以上。但是2009年,美国从国外进口的石油比重达到了66.2%,奥巴马总统则宣布:“本届政府的能源政策是扭转对国外石油的依赖,并且发展能创造上百万工作机会的新型能源经济。”可见,虽然他们都宣称提高美国本土的石油产量,实现国家的石油能源自给,但是,从1974年到2009年的35年时间,美国使用石油中进口石油所占的比重从36.1%增长到66.2%,平均每年增长了0.86

个百分点。美国的石油能源自给政策陷入了悖论，即美国越是强调能源自给，它对国外石油的依赖反而越高。

#### 石油自给政策效果

美国是世界上的石油消耗大国，也是石油进口大国。自 1973 年石油危机后，美国仿佛陷入了“一朝被蛇咬，十年怕井绳”的窘境，历届政府都在强调石油自给政策。奇怪的是，美国越强调石油自给，对进口石油的依赖反而越大。究其缘由，一方面是国内对石油的需求总量不断增大——美国石油储量占世界总储量的 2% 多一点，但是却消耗了世界石油日产量的 25%；另一方面，国家出于能源战略和环境保护等原因而实施的近海石油开采行政禁令以及民众因为海洋溢油而产生的对近海石油开采的抵制情绪，导致政府宣扬的“新”的石油开采项目常常受挫。实际上，20 世纪 70 年代以后，美国的原油产量呈现出下降趋势。不仅如此，石油开采项目中还出现了“繁荣—枯竭”（boom-and-bust）特征。

众所周知，作为非再生能源，石油资源的储备量是有限的。就此意义而言，能源自给政策的目标可能注定无法实现。为了应对能源危机，人类需要不断开发新能源。但正如弗罗伊登伯格与格拉姆林所说的，美国当下更需要做的是，合理使用现有的资源，厉行节约，并开发能源的新用途，最大限度地提高能源利用效率。这对处于“大量生产、大量消费、大量浪费”的美国社会而言，更有实际意义。