

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2020.06.0004

跨国石油公司与国际石油机制的变化

——1971 年德黑兰谈判解析

尚彦军

(首都师范大学 历史学院,北京 100089)

摘要:1970 年 12 月到 1971 年 2 月,石油输出国组织进行了维护自身石油权益的斗争,跨国石油公司最终做出让步,双方代表签署了《德黑兰协议》。这一协议使欧佩克开始获得了原油标价权,导致跨国石油公司控制产油国石油的国际石油机制逐渐瓦解。在这场石油斗争过程中,跨国石油公司对欧佩克石油斗争的态度发生重大转变,这一态度转变是由多种因素共同作用的结果,给中国石油企业参与“一带一路”能源合作留下一些重要启示。

关键词:跨国石油公司;石油输出国组织;原油标价

中图分类号:K153;F114.44 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2020)06-0027-07

跨国公司是国际经济关系中的重要行为体,是国际经济秩序的重要制定者。1971 年跨国石油公司(简称石油公司)与石油输出国组织(简称欧佩克)进行德黑兰谈判,签署《德黑兰协议》,导致跨国石油公司控制产油国石油的国际石油机制逐渐瓦解。有关德黑兰谈判的研究,国内外学者多从欧佩克、石油消费国政府等视角进行研究^①,而从跨国石油公司角度进行探讨的论著相对较少^②,还有一些问题有待继续探索。譬如,跨国石油公司态度转变的利益考量是什么?跨国石油公司态度的转变与国际石油市场变化的关系如何?跨国石油公司与欧佩克以及石油消费国政府的关系如何?鉴于此,本文拟利用最新解密的英美档案资料及相关研究成果,对这些问题进行探讨,以就教于方家。

一、1971 年德黑兰谈判的缘起

1970 年之前,在国际石油市场上以“七姐妹”^③为首的跨国石油公司处于支配地位,它们控制着石油税率的调整,尤其是控制着原油标价的决定权。为了争取自己的石油权益,1960 年 9 月,由 5 个主要石油出口国——沙特阿拉伯、委内瑞拉、科威特、伊拉克与伊朗派出的代表在巴格达开会,成立了石油输出国组织。“在最初几年,欧佩克事实上只取得了两个成就,一是它使各石油公司不敢轻易地单方面采取重大行动,再就是各石油公司不敢再降低

标价。除此之外,许多理由使欧佩克在最初的 10 年没有多少建树。”^{[1]143-144}到 1970 年,西方工业化国家出口商品的价格不断上涨,而欧佩克成员国出口原油的价格却没有提高,这导致欧佩克成员国从原油出口中获得的真正收益在事实上下降了。于是,利比亚于 1970 年率先掀起了产油国维护石油权益的斗争,最终迫使在利比亚的跨国石油公司同意提高原油标价和税率。利比亚的成功很快影响到伊拉克、阿尔及利亚、科威特和伊朗等国,这些国家也纷纷要求提高原油标价和税率。

在此背景下,1970 年 12 月 9 日—12 日,第 21 届欧佩克会议在委内瑞拉首都加拉加斯举行。大会通过了第 21 届欧佩克会议决议,决定待成员国批准后,于 12 月 28 日对外公布。12 月 28 日,第 21 届欧佩克会议决议对外公布,其中第 120 号决议包括三项主要内容,第一,所有成员国采纳以下目标:(1)确定在成员国经营的石油公司净收入的最低税率为 55%;(2)统一增加所有成员国的原油标价或税收参考价格,以改善国际石油市场条件;(3)从 1971 年 1 月 1 日起完全取消给予石油公司的销售津贴。第二,为了实现以上目标,由伊朗、伊拉克和沙特阿拉伯的代表组成一个委员会,代表阿布扎比、伊朗、伊拉克、科威特、卡塔尔和沙特阿拉伯,与在上述成员国经营的石油公司的代表进行谈判。

收稿日期:2020-09-17

作者简介:尚彦军(1982—),男,山西原平人,首都师范大学历史学院博士研究生,研究方向为现代国际关系史。

第三,委员会应在会议结束后的31天内,在德黑兰与石油公司开始谈判。其他相关决议有:如果主要工业化国家的货币平价发生变化,对成员国的购买力或收入产生不利影响,应调整原油标价或税收参考价格,以反映这种变化;完全支持成员国获得附加费,以恢复其比较运输优势。^{[2]98-103;[3]542-547}

1971年1月12日,石油公司与欧佩克委员会之间的磋商会议如期召开,参加会议的石油公司代表要求欧佩克委员会对欧佩克决议给予具体解释,但是他们指出:“公司并没有授权我们对第120号决议内容进行谈判,也没有授权我们设立谈判的时间表。”^{[3]821-824} 伊朗财政大臣贾姆希德·阿穆泽加尔明确表示:“石油公司实际上采取了拖延战术,对欧佩克国家表示不尊重。”^{[3]629-631} 于是宣布中断双方的磋商。第二天,欧佩克委员会对外宣布,鉴于石油公司代表拒绝确定谈判的时间,欧佩克决定于1月19日在德黑兰召开欧佩克特别会议,以采取必要措施;但是,为了表示通过磋商解决双方分歧的诚意,委员会希望石油公司于1月19日之前派出有授权的代表进行谈判。^{[3]634-635}

在石油公司代表与欧佩克委员会进行磋商的前一天,23家石油公司的代表在纽约集会,这次集会有两个目的:一是商议给欧佩克写一封联名信,宣布他们的共同立场;二是签署一个互助协议,以使石油公司被一一攻破时能互相援助,摆脱困境。^[4] 1月13日,石油公司联名签署了致欧佩克的信,在信中提出了石油公司的提案,主要包括两项内容:第一,“只有与所有产油国政府同时达成协议,我们才能与欧佩克成员国谈判他们提出的增长要求”;第二,“大体上,我们所设想的方案应包括:(1)修订欧佩克所有成员国所有原油的标价,建议根据‘世界范围内的通货膨胀’或类似标准,每年对新水平作适度调整;(2)根据货物价格的变化,调整短途原油运费;(3)不提高现行税率,不追溯付款,不实行新的强制性再投资;(4)上述所有条款自协议生效之日起五年内保持不变,其后将对上述条款进行审查”。^{[3]665-667} 1月16日,石油公司向欧佩克以及欧佩克各成员国发出了这封信。^[5] 将之与第21届欧佩克会议决议相对照,可见双方在提高原油标价、标价的调整与通货膨胀相联系以及调整短途运费方面存在共识,但在谈判程序和提高税率方面分歧明显。

1月14日晚,石油公司签订了《互助协议》,主要内容包括:(1)各方宣布,在1973年12月31日之前,未经其他各方同意,其无意与利比亚政府签订任何协议;(2)如果在1971年1月8日之后,由于利比

亚政府的行动导致任何一方或多方的利比亚石油产量减少到1970年12月的日平均水平以下,则所有各方将在此期间(但不超过1973年12月31日)分摊削减的产量。^{[3]684-689}

与此同时,石油公司积极争取美、英政府的外交支持。1月15日,石油公司和美国国务院举行会议讨论当前局势。会上,石油公司代表提议,美国政府应派一个高级别的政府代表团访问伊朗、沙特和科威特进行游说。美国政府接受了这一建议,决定派副国务卿约翰·欧文率团访问中东主要产油国,以试图改变伊朗、科威特和沙特阿拉伯的立场。^{[6]177} 1月16日,美国总统尼克松致信伊朗国王巴列维,表达了美国对产油国和石油公司之间谈判的关切,宣称这一僵局对双方都不利,石油消费国需要以合理的条件获得安全的石油来源,而石油生产国完全有权从其最宝贵的资源中获得公平的收入,美国政府愿意为双方达成公平的解决方案提供建设性意见。^{[6]179} 为进一步支持石油公司,美国政府向利比亚表明,利比亚试图以石油问题施压美国和欧洲,以影响美欧在阿以争端中的政策,这一策略不会成功。美国政府请求伊朗对其他产油国施加影响,确保这些国家不会支持利比亚的这一策略。美国政府还命令美国驻阿拉伯各国的大使告知其所在国政府:美国政府认为石油公司的提案是达成合理的协议的基础。^{[6]183} 同时,石油公司也向英国政府施加压力,1月19日,英国外交大臣亚力克·道格拉斯-霍姆表示:“大体上,英国政府的态度是支持石油公司提出的计划。”^{[3]758-759} 然而,19日,欧文向美国国务院建议,现在应该敦促石油公司与波斯湾产油国进行单独谈判。其理由是,进行整体谈判将导致以沙特和伊朗为代表的温和派被迫支持以利比亚为代表的极端派的要求,恰恰相反,与海湾产油国迅速达成合理的协议可能会抑制利比亚的影响。^{[6]192;[3]780-782} 在欧文的影响下,国务院建议石油公司接受这一建议。20日,就国务院所提建议,英国外交和联邦事务部表示:“我们暂时将这一建议留给英国石油公司和荷兰皇家壳牌公司进行商业判断。”^{[3]780-782}

二、1971年德黑兰谈判与跨国石油公司的态度转变

1971年1月19日下午3点,石油公司代表和欧佩克委员会在伊朗财政部正式开始谈判。会谈中,委员会明确表示,根据第21届欧佩克会议第120号决议,他们只有权利代表波斯湾六国进行谈判,而无权根据上述决议以外的任何文件进行谈判。但是,由于石油公司的提案与欧佩克决议的主要内

容有关,委员会代表针对石油公司的提案申明了对欧佩克的意见,主要包括:第一,石油公司在提高原油标价、标价的调整与通货膨胀相联系以及调整短途运费方面提出了积极建议;第二,在石油税率问题上,石油公司的提案与决议相矛盾;第三,关于五年承诺的问题,如果石油公司承诺,由于成品油价格上涨而获得的任何额外利润将反映在原油价格上,欧佩克可以作出适当的安排;第四,石油公司提出的谈判程序不符合欧佩克的决议,“双方应进行区域性谈判而不是全球性谈判,这符合相关各方利益,尤其是石油消费国利益”。^{[3]821-824} 委员会还建议,“各公司放弃其达成全球协议的提案,与波斯湾产油国和‘地中海集团’分别谈判”,并强调“他们不能强迫利比亚接受石油公司的提案,但波斯湾产油国认为这些提案和欧佩克的决议是一致的”。^{[3]780-782} 谈判持续了两个半小时,会议结束时,石油公司代表要求休会48小时,以讨论欧佩克委员会的意见。

1月20日,在伦敦,石油公司的高级经理人员在英国石油公司新造的摩天楼大不列颠大厦里开会。这次会议起草了致欧佩克委员会的第二封信,就欧佩克委员会的上述意见作出如下答复:我们并不反对分别进行相互联系的谈判,最初可以与并非由欧佩克全体成员国组成的小组进行谈判;但是,任何谈判方案都必须在总体上被接受,不会导致进一步的蛙跳^④。此外,会议还决定在伦敦和纽约成立两个临时小组以处理与欧佩克的谈判,伦敦小组负责政策问题,纽约小组负责通讯事宜。^{[3]795-796}

1月21日,双方继续谈判,石油公司代表把第二封信交给欧佩克委员会,委员会代表指出,回信太含糊不清了,他们不知道该如何进行谈判,在这种情况下,他们有充分的理由认为石油公司不愿意谈判,石油公司的答复可能表明石油公司在使用拖延战术。鉴于此,石油公司代表要求再休会一周,以便能准备具体的方案。委员会代表进而表示,“为了证明我们最大的合作诚意,我们再次给予你们一周的休会时间”,但条件是:(1)下次会议应在1月28日上午9点在伊朗财政部举行;(2)下次会议中石油公司提交的提案须与第21届欧佩克会议第120号决议规定的内容相关,须包含清晰、全面、详细和数字化的答复。^{[3]821-824}

针对石油公司的拖延战术,欧佩克于1月22日对外宣布,将于1971年2月3日在德黑兰举行第22届欧佩克会议,会议将讨论目前在德黑兰举行的欧佩克委员会和石油公司谈判的结果,并强调“15个跨国石油公司于1月16日提出的提案不能成为本

委员会进行谈判的议题,这一提案的内容应由欧佩克决定”。^{[2]104} 为了再次强调欧佩克的立场,1月24日,伊朗国王举行了一次新闻发布会,他指出石油公司提出的进行整体谈判的要求可笑至极,并威胁道,如果石油公司在谈判问题上不肯让步,他们将施加“委内瑞拉条款”^⑤。^{[7]83}

在欧佩克施加的压力下,1月25日,伦敦政策小组召开全体会议,会议决定:“派遣一个小组前往的黎波里,另一个小组前往德黑兰,在28日分别向利比亚和波斯湾产油国提交详细的建议。”^{[3]843-845} 利比亚小组由埃克森石油公司负责中东事务的董事乔治·皮尔西领导,德黑兰小组由英国石油公司董事斯特拉撒蒙德勋爵领导。^{[3]857} 27日,皮尔西抵达利比亚,但是利比亚方面表示,只和个别公司谈判,而不和利比亚小组谈判。利比亚小组不得不返回伦敦。^{[9]177} 石油公司与利比亚的谈判未能开展。

1月28日,斯特拉撒蒙德在德黑兰与欧佩克委员会开始了实质性的谈判,斯特拉撒蒙德向委员会提出了石油公司的具体建议:(1)欧佩克的中东和非洲成员国所有原油现行标价一般每桶增长15美分;(2)1972年7月1日以及随后的每一年,对原油标价进行调整,以反映从发达国家到发展中国家的出口价格指数的变化,这一数据应由联合国秘书处估算与提供;(3)地中海原油的标价将增加一项临时运输补贴,以反映其在异常运输条件下对波斯湾原油的短途优势;(4)不提高税率、矿区使用费,不征收新税,不追溯付款,不实行新的强制性再投资。^{[3]866-867} 但是石油公司代表还表示,委员会必须作出以下三方面的保证:(1)一旦波斯湾地区的谈判完成,波斯湾产油国将决不支持欧佩克地中海成员国的任何石油禁运行动;(2)如果欧佩克地中海产油国获得比波斯湾产油国更好的条件,后者须遵守已达成的协议,而不寻求与地中海产油国同等的条件,也就是说,波斯湾产油国不享受最惠国条款;(3)一旦达成协议,沙特阿拉伯和伊拉克须使从东地中海出口的原油标价与从波斯湾出口的原油标价一致。^{[10]136} 而委员会表示,除了第21届欧佩克会议第120号决议的要求外,还须增加“在协议的五年期限内,原油价格应有所上涨,以反映成品油价格的上涨”,并指出原油标价每桶须增长54美分。^{[8]85} 对于给予石油公司的保证,委员会表示,接受不施加禁运和不享受最惠国条款,但伊拉克和沙特阿拉伯拒绝上述第三方面的保证,并指出“预期地中海谈判的结果为时过早”。^{[10]136} 最后欧佩克委员会威胁道,“到2月3日波斯湾国家与石油公司还没有达成

协议,欧佩克全体大会将在那一天召开,产油国将采用‘委内瑞拉条款’”,如果石油公司拒绝遵守立法规定,产油国将“在一周内禁止一切石油出口”。^{[3]876-877} 双方分歧较大,谈判不欢而散。

1月31日,会谈重新开始。双方都做出一定的让步,欧佩克委员会提出标价每桶增长可以降到49美分,而石油公司代表表示,标价只能提高27美分,但前提是对东地中海原油的标价作出适当安排,以便“后期与利比亚和其他产油区建立必要的联系”。^{[9]19-23} 虽然双方都有所妥协,但依然没有打破僵局。

在2月2日期限届满的那一天,石油公司代表传达了公司高层的意见,表示欧佩克委员会提出的条款难以让人接受。石油公司代表指出:“由于提议的解决方案中遗漏了东地中海原油问题,他们不能接受欧佩克提出的保证。”^{[6]208} 其原因“并不是财务条款使石油公司的高层坚持他们的立场”,而是“欧佩克提供的保证还不足以防止地中海产油国进行蛙跳”,最后敦促“伊拉克和沙特阿拉伯在东地中海原油标价问题上做出承诺”。^{[8]86} 欧佩克委员会代表亦表示,他们不能接受公司提出的财务方案,在这种情况下他们无权作出任何保证。^{[9]19-23} 至此,谈判一度破裂。双方的分歧主要集中在以下两点:第一,石油公司主张原油标价适度增长,反对欧佩克委员会提出的过度要求;第二,石油公司要求伊拉克和沙特阿拉伯在东地中海原油标价问题上做出承诺,但是欧佩克委员会反对。

2月2日5点20分,英国石油公司董事长埃里克·德雷克与荷兰皇家壳牌公司董事长戴维·巴伦拜见英国外交大臣。德雷克表示,除了法国石油公司以外,所有的石油公司都认为,在缺乏可靠保证的情况下,不值得签署协议。英国外交大臣对德雷克的看法表示支持。在这种情况下,德雷克强调,“政府最好的帮助方式是:1. 采取协调一致的方式,可能是大使级别的,由尽可能多的大国要求伊朗国王延长谈判时间。2. 由尽可能多的国家元首向伊朗国王和其他欧佩克国家元首发出信息,其要点包括:欧佩克建议的石油提价将影响到许多国家的国际收支平衡,其中许多是发展中国家,有些国家负担不起这种提价”。^{[9]9-12}

晚上,英国外交和联邦事务部在德雷克建议的基础上起草了三份电报并向各地发出,第一份发给英国驻伊朗大使丹尼斯·怀特,要求怀特面见伊朗国王或其他大臣说明以下观点:(1)“我们认为波斯湾产油国与石油公司之间的谈判取得了一些进展,

但到目前为止还无法对所有保证达成一致,而石油公司认为这些保证是必要的”;(2)希望伊朗国王“同意延长谈判时间”。^{[9]17-18} 第二份带有类似指示的电报发给英国驻科威特、巴格达和沙特阿拉伯的代表。第三份电报发给其他石油消费国政府,要求他们采取一致行动。^{[9]9-10,90-91} 2月3日上午,怀特向伊朗司法大臣阿萨多拉·阿拉姆提出英国的观点:紧急要求延长谈判时间,适当保证的重要性。^{[9]29-31}

2月3日—4日,第22届欧佩克会议在德黑兰举行,会议通过一项决议,其主要内容包括:“从波斯湾出口石油的成员应在2月15日采取必要的立法措施,以实现第21届欧佩克会议第120号决议的目标。在欧佩克成员国通过这些法律后7天内,如果相关石油公司不遵守这些立法措施,欧佩克成员国须采取适当措施,包括全面禁止石油公司运输原油和石油产品。”^{[2]105-106} 会议结束后,阿穆泽加尔对外宣称,“我们已经决定立法,但我们为石油公司敞开了大门,让它们回来接受我们的条款”,他进一步补充道,“不存在谈判或恢复谈判的问题。石油公司只能接受我们的条款,否则我们将执行立法措施”。^[11] 2月5日,欧佩克对外公开宣布,第22届欧佩克会议通过一项决议,规定成员国应立即采取措施,以实现欧佩克第21次大会第120号决议的目标,决议具体内容将于2月8日公布。^{[2]104}

2月5日,石油公司就目前的形势召开会议。石油公司普遍认为,“如果不可能在合理的条件下达成协议,那么从与消费国关系的角度来看,最好是把赌注压在波斯湾产油国的立法上”。^{[9]57-58} 下午5点,英国外交和联邦事务部、贸易工业部、财政部官员与英国石油公司、荷兰皇家壳牌公司代表在白厅讨论有关立法与制裁问题时,英国石油公司的萨克利夫表示:“科威特的新一届议会可能会否决起草的立法。”^{[9]66-71} 由此可见,欧佩克进行石油禁运的决议通过后,石油公司仍存侥幸心理,希望利用分化对手的策略负隅顽抗,不愿意接受欧佩克的要求。

第22届欧佩克会议的决议很快被成员国批准,提前一天公诸于世。鉴于欧佩克施加的压力,石油公司马上改变了立场。2月8日,石油公司召开会议,石油公司的经理们认为:“事实表明,通过谈判,他们可能得到的条款与立法规定的条款之间的差异比预想的要大。因此,他们认为达成协议的确符合他们的利益。”^{[9]83-85} 石油公司决定派斯特拉撒蒙德于2月9日晚在巴黎与阿穆泽加尔会晤。

2月9日晚,斯特拉撒蒙德、皮尔西与阿穆泽加尔在巴黎举行会晤。会谈进展顺利,双方一致认为

“在波斯湾有可能通过谈判达成协议”。^{[9]99}11日,双方在德黑兰重启石油谈判,最终于14日达成《德黑兰协议》,其主要内容包括:(1)波斯湾国家不再提出新的增长要求,不支持任何欧佩克成员国提出类似的要求;(2)波斯湾国家原油出口税率提高到55%;(3)波斯湾国家从波斯湾出口的原油标价普遍每桶提高35美分(包括运费差价2美分);(4)由于通货膨胀,按照标价的2.5%增加原油标价,时间为1971年6月1日以及1973—1975年间每年的1月1日;(5)原油标价每桶增加5美分,以反映成品油价格的上涨,时间为1971年6月1日以及1973—1975年间每年的1月1日;(6)取消给予石油公司的销售津贴;(7)该协议有效期从1971年2月15日到1975年12月31日。^{[9]122-130}由此可见,与1月28日欧佩克提出的要求相比,《德黑兰协议》是欧佩克的重大胜利,主要表现在两个方面:其一,它基本满足了欧佩克提高原油标价的要求;其二,石油公司放弃了要求伊拉克和沙特阿拉伯在东地中海原油标价问题上做出承诺的保证条件。

纵观1971年德黑兰石油谈判的过程,跨国石油公司对欧佩克的态度发生重大转变,即从拒绝欧佩克的过度要求转变为基本上接受欧佩克的要求。

三、跨国石油公司态度转变的动因与对国际石油机制变化的影响

1970年12月到1971年2月,石油输出国组织进行了维护自身石油权益的斗争,跨国石油公司最终做出让步,双方代表签署了《德黑兰协议》。在这场石油斗争中,跨国石油公司对欧佩克石油斗争的态度发生了重大转变,这种转变是多种因素共同作用的结果。

第一,核心动机是维护石油公司的经济利益。与欧佩克达成和解能使跨国石油公司获得的经济利益包括以下三个方面:首先,石油公司谈判代表斯特拉撒蒙德认为,“他们从和解中得到的条款将比通过立法得到的条款要好”^{[9]100-102},通过立法标价将增加40美分,许多额外费用也将增加,而通过协议标价可能增加30美分;其次,达成协议使石油公司从波斯湾产油国获得某些保证,即不实行蛙跳,即使利比亚切断石油供应,波斯湾产油国也将维持供应,这些保证在本质上是至关重要的,它们是石油公司目前关注的重点;最后,如果接受立法,石油公司将放弃任何影响其未来经营条款的权利。因此,从长远来看,欧佩克的单边立法行动将开创国际石油机制的一种先例,它所造成的后果是无法估量的,“将使石油租让制的整个基础受到质疑”^{[9]81-82};与此相

反,达成协议将使“石油公司能够继续与产油国商讨它们在产油区的经营条款”^{[9]72-75}。总之,面对现实的经济利益,以盈利为最终目的的石油公司最终同意与欧佩克达成和解。

第二,欧佩克的团结以及行之有效的斗争策略是重要的外部因素。从2月5日石油公司仍存“最好是把赌注压在波斯湾产油国的立法上”“科威特的新一届议会可能会否决起草的立法”的侥幸心理、负隅顽抗,到2月7日欧佩克公布决议后,石油公司马上改变立场。这充分说明了“欧佩克的建立和巩固加强了石油出口国的议价能力”^{[12]449},欧佩克的威胁制裁策略实现了预期的目的。总之,在国际石油机制中,由于产油国开始在日益紧缩的原油市场发挥作用,旧的以公司为中心的机制被逐步瓦解。^[13]

第三,石油消费国政府施加的压力是另一个重要的外部因素。经济合作与发展组织的一些成员国严重依赖进口欧佩克成员国的石油,因此面对石油中断供应的威胁,成员国极力反对对欧佩克采取强硬态度,希望达成和解。2月2日,在一次经济合作与发展组织会议上,“一些代表,特别是爱尔兰共和国和日本的代表,对价格表示关切,但似乎更强调必须确保石油的持续供应”,爱尔兰“甚至认为,应优先考虑供应问题”。^{[9]53-54}荷兰官员蒂尔曼也向经济合作与发展组织石油委员会主席兼英国贸易工业部石油司司长贝克特表示,荷兰更看重东地中海的石油供应,而不是价格。2月5日下午5点,英国外交和联邦事务部、贸易工业部、财政部官员与英国石油公司、荷兰皇家壳牌公司代表在白厅会晤,荷兰皇家壳牌公司的卡莱尔询问:“消费者政府将给石油公司什么建议?石油公司应该和解还是坚持面对立法?”贝克特表示:“通过和解,石油公司将获得更多赞誉。”外交和联邦事务部常务次官加拉格尔也表示:“对埃里克·德雷克爵士的建议是回去谈判,看看最后提出了什么条件,然后再决定。”^{[9]66-71}由此可见,英国政府也倾向于建议石油公司与欧佩克达成和解,接受欧佩克提出的要求。在这种情况下,石油公司决定:“‘根据石油消费国的反应’,即使付出巨大的经济代价,达成协议也比面对欧佩克的单边行动要好。”^{[12]460}总之,鉴于石油消费国政府维护能源安全的需要,石油公司最终同意与欧佩克达成和解。

第四,根本原因是在国际石油市场上石油需求大于供给。1970年,由于石油需求迅速增长,苏伊士运河继续关闭,输油管线(沙特阿拉伯到地中海

的原油管线)破裂,利比亚减少产量以及超级油轮事故,石油公司的石油供给严重不足。^{[3]768-771}以英国为例,尽管《德黑兰协议》“确保了占世界石油产量75%海湾石油的继续流入”^{[9]116-119},但是英国贸易工业大臣约翰·戴维斯在2月16日的内阁会议上仍表示:“即便如此,由于目前油轮短缺,而且没有立即的补救办法,石油供给仍然满足不了我们需求。”^[14]总之,面对“以供给不足和需求增长为特征的石油市场”^[15],石油公司最终同意与欧佩克达成和解。

跨国石油公司态度的转变,促成了1971年《德黑兰协议》的顺利签订,对国际石油关系产生了深远影响。

一方面,它使欧佩克开始获得了原油标价权,为欧佩克在1973年石油危机后掌握世界石油权力奠定了基础。欧佩克在成立后的10年里并没有动摇跨国石油公司控制产油国石油的国际石油机制,然而,《德黑兰协议》的签署使第21届欧佩克会议决议付诸实践,它表明,“石油世界力量平衡的重心已经不在石油公司一边,而是倾向于这些拥有石油资源的国家一边了”^[16]。“《德黑兰协议》是座分水岭,主动权已从公司方面转到产油国手中。这是欧佩克的一个转折点,它从此有了力量。”^{[1]203}在此基础上,在1973年下半年,欧佩克和石油生产国牢牢掌握了世界石油的控制权。

另一方面,它导致跨国石油公司控制产油国石油的国际石油机制逐渐瓦解。在国际石油勘探开发中长期实行石油租让制,这是国际石油资本掠夺各产油国石油资源最早的一种方式。租让制合同规定,一些大石油公司从资源国获得大面积的租让区,有的接近全国领土面积,而且租让期很长,甚至超过50年,这些公司在勘探开发石油过程中享有完全的控制权,生产的原油完全归石油公司所有。^[17]而《德黑兰协议》的签署,致使跨国石油公司控制产油国石油的国际石油机制逐渐瓦解。

四、结语

1970年12月到1971年2月,石油输出国组织进行了维护自身石油权益的斗争,跨国石油公司最终做出让步,双方代表签署了《德黑兰协议》。这一协议是欧佩克的重大胜利,它基本满足了欧佩克提高原油标价的要求,也迫使石油公司放弃了要求伊拉克和沙特阿拉伯在东地中海原油标价问题上做出承诺的保证条件。

《德黑兰协议》使欧佩克开始获得了原油标价权,导致石油公司控制产油国石油的国际石油机制

逐渐瓦解。在这场石油斗争中,跨国石油公司对欧佩克的态度发生重大转变,即从拒绝欧佩克的过度要求转变为基本上接受欧佩克的要求。跨国石油公司态度转变的核心动机是维护石油公司的经济利益,外部因素是欧佩克的团结以及行之有效的斗争策略、石油消费国政府的压力,根本原因是在国际石油市场上石油需求大于供给。

跨国石油公司对欧佩克石油斗争的反应给中国石油企业参与“一带一路”能源合作留下一些重要启示:第一,在“一带一路”能源合作中,要正确评估合作方的核心利益,进而采取相应措施,实现互利共赢;第二,当公司的经济利益与国家的能源安全相矛盾时,公司的经济行为须以国家的能源安全为宗旨;第三,须对石油市场的供需变化做出正确研判,从而做出理性的选择。

注释:

① 国内外相关成果有:拉斯托,马格诺.石油输出国组织[M].佟志广等,译.北京:中国财政经济出版社,1980;Ian Seymour. OPEC: Instrument of Change [M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1980; Pierre Terzian. OPEC: the Inside Story [M]. Translated by Michael Pallis. London: Zed Books, 1985; Mohammed E Ahrari. OPEC: the Failing Giant. Lexington: University Press of Kentucky, 1986; Svante Karlsson. Oil and the World Order: American Foreign Oil Policy [M]. Totowa: Barnes and Noble, 1986; Ian Skeet. OPEC: Twenty-five Years of Prices and Politics [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988; Charles More. Black gold: Britain and Oil in the Twentieth Century [M]. London: Continuum, 2009; John Fisher, Effie G H Pedaliu, Richard Smith. The Foreign Office, Commerce and British Foreign Policy in the Twentieth Century [M]. London: Palgrave Macmillan, 2016; 徐孝明. 论20世纪70年代初国际石油权力结构的变迁——对“德黑兰协定”和“黎波里协定”的考察[J]. 湛江师范学院学报, 2012(1); 郑功. 石油标价权斗争与美国的中东石油政策(1970-1971) [J]. 世界历史, 2017(2).

② 代表性论著有:安东尼·桑普森. 七姊妹——大石油公司及其所创造的世界[M]. 伍协力, 译. 上海: 上海译文出版社, 1976; James Bamberg. British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: the Challenge of Nationalism [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; Bennett H Wall. Growth in a Changing Environment: a History of Standard Oil Company (New Jersey), Exxon Corporation, 1950-1975 [M]. New York: McGraw-Hill, 1988.

③ “七姐妹”指7家著名的跨国石油公司,在1971年年初它们的名称分别是荷兰皇家壳牌公司(Royal Dutch Shell)、英国石油公司(British Petroleum)、新泽西标准石油公司(Standard Oil of Jersey)、加利福尼亚标准石油公司

- (Standard Oil of California)、美孚石油公司(Mobil Oil)、海湾石油公司(Gulf Oil)和德士古石油公司(Texaco)。其中,前两家分别是英荷和英资合资企业。
- ④“蛙跳”指的是中东产油国与跨国石油公司及其母国在围绕提高原油标价、收回原油标价权以及石油参股权与国有化的斗争中,不遵守业已达成的协议或反复破坏新达成的协议,不断提出新要求的一种行为。
- ⑤委内瑞拉条款:1970 年 12 月 15 日,委内瑞拉国会通过立法,将原油税率提高到 60%,并授权政府单方面确定原油标价。

参考文献:

- [1] 丹尼尔·耶金. 奖赏:石油、金钱与权力全球大博弈[M]. 艾平,译. 北京:中信出版社,2016.
- [2] Organization of Petroleum Exporting Countries. OPEC Official Resolutions and Press Releases, 1960—1980[G]. Oxford: Pergamon Press, 1980.
- [3] Anita Burdett. OPEC: Origins and Strategy, 1947—1973, Vol. 4[A]. Chippenham: Archive Editions Limited, 2004.
- [4] 安东尼·桑普森. 七姊妹——大石油公司及其所创造的世界[M]. 伍协力,译. 上海:上海译文出版社,1976: 227-229.
- [5] Ian Skeet. OPEC: Twenty-five Years of Prices and Politics [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988: 65.
- [6] U S Department of State. Foreign Relations of the United State, 1969—1976, Vol. 36[A]. Washington, D. C.: U S Government Printing Office, 2011.
- [7] Pierre Terzian. OPEC: the Inside Story[M]. Michael Pallis, trans. London: Zed Books, 1985: 134.
- [8] Ian Seymour. OPEC: Instrument of Change [M]. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1980.
- [9] Anita Burdett. OPEC: Origins and Strategy, 1947—1973, Vol. 5[A]. Chippenham: Archive Editions Limited, 2004.
- [10] Pierre Terzian. OPEC: the Inside Story[M]. Michael Pallis, trans. London: Zed Books, 1985.
- [11] Oil Groups Given 10 Days to Accept OPEC Demand[N]. The Times, 1971-02-05.
- [12] James Bamberg. British Petroleum and Global Oil, 1950—1975: the Challenge of Nationalism[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- [13] 罗伯特·基欧汉. 霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争[M]. 苏长和,译. 上海:上海世纪出版集团, 2005: 186.
- [14] Her Britannic Majesty's Government. C. M. (71) 10th Conclusions, CAB 128/49[A]. London: Public Record Office, 1971-02-16: 8.
- [15] John Fisher, Effie G H, Pedaliu, etc. The Foreign Office, Commerce and British Foreign Policy in the Twentieth Century[M]. London: Palgrave Macmillan, 2016: 452.
- [16] 彼得·奥德尔. 石油与世界霸权——石油危机的背景[M]. 厦门大学南洋研究所编译组,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1978: 101.
- [17] 齐高岱,马运堂. 中东局势与能源危机:欧佩克 30 年的发展和政策[M]. 华泽彭,校. 北京:经济管理出版社,1991: 292-293.

责任编辑:曹春华

Multinational Oil Companies and the Change of International Oil Regime: An Analysis of the Tehran Negotiations in 1971

SHANG Yanjun

(School of History, Capital Normal University, Beijing 100089, China)

Abstract: The Organization of Petroleum Exporting Countries conducted a struggle to safeguard its own oil rights and interests between December 1970 and February 1971. The multinational oil companies finally made concessions, and representatives of both sides signed the Tehran Agreement, which undermined the international oil regime by which multinational oil companies had controlled the oil of producers. The change in attitude of multinational oil companies was the result of a combination of factors in the oil struggle, which is inspirational for Chinese oil companies in participating the Belt and Road energy cooperation.

Key words: multinational oil company; Organization of Petroleum Exporting Countries; posted price for crude oil