

油價下跌對海灣國家之影響及其因應

The Political and Economic Impact of the Falling Oil Price on GCC Countries and their Strategic Responses

葉長城

壹、前言

石油係當代工業發展的重要原料，舉凡交通運輸、電力、化學工業的發展等均仰賴石油的開採及利用。特別是一國能源供給的穩定，不僅攸關其民生、運輸、電力系統與產業的正常運作，更係國家發展不可忽視的重要環節，因此歷來各國針對石油、天然氣等主要能源價格波動與供需的調控，可說均相當重視，甚至將其視為國家安全保障的重要課題之一。

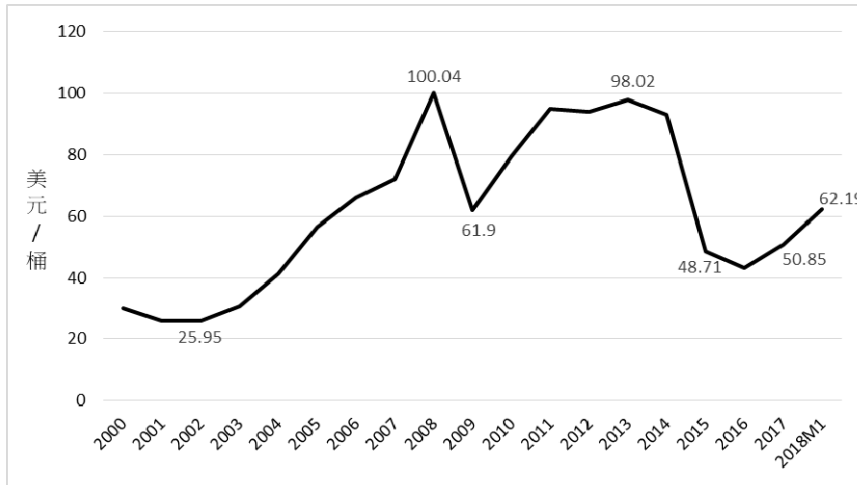
根據美國能源資訊管理局統計顯示，2016 年全球大約只有 55% 國家有生產石油及其他相關產品，且其中僅 29 個國家每日石油產量占全球石油與其相關產品產量比重超過 1%，而在全球前二十大的產油國中，光是阿拉伯海灣國家合作理事會（Gulf Co-operation Council, GCC）會員國（簡稱海灣國家）就占了 5 個（沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、科威特、卡達、阿曼與巴林等 6 個海灣國家，2016 年每日石油產量分別位居全球第 3、8、13、20 與 55 位）。由此可知海灣國家在全球石油市場的重要地位及其動向對全球石油價格、供需與經濟走向的直接影響。

值得注意的是，2014 年 6 月至 2016 年 1 月，原油價格由每桶 114 美元劇烈下跌近 74%至 29.73 美元新低水準，不僅對依賴石油出口創匯的海灣國家與其他產油國帶來直接衝擊，也為全球經濟帶來新的變數。本文為探討近年來國際油價下跌對海灣國家的政經影響及其因應戰略，將分別由國際油價情勢變動概況、國際油價下跌對海灣國家的具體政經影響與海灣國家的因應戰略進行扼要研析，並於最後結語中提出具體結論與未來觀察重點。

貳、近年國際油價情勢概況

自 2000 年以後迄今，國際年平均油價大致呈現先升後降的趨勢，以西德州原油年平均價格為例，2000 年時平均每桶約為 30.21 美元，而後逐年攀升，至 2008 年升高至 100.04 美元，惟後續受到美國次貸風暴引起全球金融海嘯影響，國際年均油價從突破每桶 100 美元的高點，跌落至 2009 年的 61.9 美元。日後隨著全球經濟逐步回穩，國際年均油價逐步回升至 2010 年的 79.46 美元，而後一路攀升至 2013 年的 98.02 美元。2014 年國際年均油價雖然仍維持 92.99 美元，其實自 2014 年 6 月，油價即從高點劇烈下滑迄 2015 年國際年均油價已下跌近 48%至 48.71 美元，2016 年油價更進一步下探至 43.3 美元的新低水準，而後，在石油輸出國家組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）與俄羅斯等產油國達成凍產協議的調節下，國際年均油價才停止進一步下滑，並於 2017-2018 年初逐步回升至 50-70 美元的水準，但與 2013 年國際年均油價 98.02 美元相比，仍下跌近 28.6%-48%，從而對依賴石油出口的海灣國家帶來顯著的經濟衝擊。

下圖便以西德州原油為例，說明期間變化大致趨勢。



圖：西德州原油年均價格趨勢圖（美元/桶）

資料來源：經濟部能源局，「國際油品價格」，
https://www2.moeaboe.gov.tw/oil102/oil1022010/A00/Oil_Price2.asp。

儘管，造成近年來國際油價大幅下跌的可能原因甚多，但歸納而言至少與下列幾項因素有關：

(1) 頁岩油革命大幅提高美國的原油產量，導致國際原油供給增加，在供過於求的情況下，出現明顯的下滑壓力。2015 年美國每日原油產量甚至出現 1,404 萬桶的新高峰，超越其在 1970 年代曾經締造的每日 1,132 萬桶歷史產量紀錄，從而衝擊原本的原油產量與價格秩序的穩定。根據國際能源總署（IEA）統計，2014-2016 年全球石油需求平均約為每日 9,480 萬桶，但同時期全球石油供給平均卻達 9,570 萬桶，明顯供過於求。

(2) 國際間包括美國與中國大陸等石油進口大國，為減少其國內污染與碳排放，而增加對再生能源的投資，也成為其減少石油需求與影響國際石油價格支撐力道的原因之一。

(3) 在面臨國際原油供給，特別是美國頁岩油的競爭下，以沙

烏地阿拉伯為主的 OPEC 產油國為維持市占率，在國際原油價格劇烈下跌初期仍決議不減產，2015 年美、英、中、法、俄、德通過「聯合全面行動計畫」(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)，決定將對伊朗分階段解除經濟制裁後，伊朗可望逐步恢復其石油出口能量，更加重國際原油市場對油市供過於求的預期心理。

(4) 亦有論者提出所謂「陰謀論」的說法，認為一方面是 OPEC 產油國為因應來自頁岩油的競爭，打擊開採成本較高的美國頁岩油業者而順勢刻意壓低油價；另一方面，也有分析從地緣政治的角度提出解釋，認為美國與沙烏地阿拉伯為因應烏克蘭危機與俄國併吞克里米亞半島事件，希望藉由壓低油價，來削弱產油大國俄羅斯的經濟，並順勢打擊沙烏地阿拉伯在中東的勁敵伊朗與委內瑞拉等反美產油國勢力的進一步擴張。

不管此次導致近年來國際油價下跌的主要因素為何，可以確定的是 2014 年年中迄今，國際油價的大幅下挫確實已對海灣國家與其他產油國造成直接的政經衝擊，值得進一步的深究探討。¹

參、國際油價下跌對海灣國家的政經影響

有關 2014 年年中迄今國際油價大幅下跌對於海灣國家的影響，主要可從經濟及政治與社會層面分別加以探討。首先，在經濟層面上，低油價對於海灣國家經濟的影響主要包括：

(1) 經濟成長的減緩：由於海灣國家產油國在經濟活動上多半以石油與天然氣的出口為大宗，國際油價一旦大幅下跌，海灣國家整體經濟成長便會受到直接衝擊。根據國際貨幣基金 (IMF) 在 2017

¹ Muhammad Imran Khan, "Falling Oil Prices: Causes, Consequences and Policy Implications," *Journal of Petroleum Science and Engineering*, No. 149(2017), pp. 409-427.

年 10 月統計顯示，海灣國家在 2015-17 年間，經濟成長率普遍受到低油價衝擊，其中沙烏地阿拉伯最為顯著，其經濟成長率從 2015 年 4.106% 下降至 2016 年的 1.742%；卡達從 3.551% 下降至 2.23%；阿曼從 4.177% 下降至 3.0232%；阿拉伯聯合大公國則從 3.829% 下降到了 3.036%；科威特與巴林兩國於同時期成長率雖未出現明顯衰退，但科威特政府預算有九成來自石油出口，因此油價劇烈下跌也使其政府面臨自 1999 年金融風暴以來首次財政赤字衝擊。巴林雖在海灣國家中經濟對石油依賴最低，石油產值約占其 GDP 的 10%，但低油價仍使巴林政府財政赤字攀升。²

(2) 出口金額的衰退：國際油價大幅下挫對海灣國家貿易的最大影響，係其出口金額的大幅下跌，根據世界貿易組織國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC) 資料顯示，2014-16 年間，海灣國家對外貿易金額普遍呈現兩位數的衰退情況，同時期全球貿易金額平均僅衰退約 8.1%，但包括卡達 (平均衰退 34.01%)、科威特 (平均衰退 32.38%)、巴林 (衰退 26.32%)、沙烏地阿拉伯 (平均衰退 22.09%) 與阿拉伯聯合大公國 (平均衰退 11.39%)，均呈現平均出口金額大幅衰退的現象。³

(3) 政府財政赤字的增加：國際油價大幅下跌對於政府財政預算高度仰賴原油出口收入的海灣國家而言，影響更為直接。根據國際

² IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2017, (accessed on January 12, 2018); 經濟部國際貿易局，「國家檔：科威特」，2017 年 9 月 8 日，https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/3bde3630-9173-40bd-a8c9-4236da570a96.pdf；「國家檔：巴林」，2017 年 6 月 15 日，https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/4b2ac66e-b5fc-4548-bcdc-9cab4199855.pdf

³ 本文貿易數據資料與其統計計算主要參考 ITC Trade Map 網站資料庫，[https://www.trademap.org/\(X\(1\)S\(qsqy45fu4pfp45f2e01bmd\)\)/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1](https://www.trademap.org/(X(1)S(qsqy45fu4pfp45f2e01bmd))/Index.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1)

貨幣基金 2017 年 10 月數據顯示，2015-17 年海灣國家政府的財政預算，普遍需要較高油價才能夠維持財政收支平衡。其中，巴林需要國際油價維持在每桶 99-118.7 美元，才能達成預算收支平衡；阿曼需要維持在每桶 83.6-101.9 美元；沙烏地阿拉伯需要維持在每桶 73.1-96.6 美元；阿拉伯聯合大公國需要維持在 60.7-68 美元；卡達需要維持在 46.8-50.9 美元；而科威特亦須需要維持在 43.1-47.2 美元，才能確保政府財政赤字情況不再惡化。從上述預估數值可知，海灣國家在近年國際油價低於每桶 60 美元期間，政府財政多數面臨赤字壓力，而其政府總體債務占 GDP 比重於此期間亦普遍趨於惡化。⁴

其次，在政治與社會層面上，低油價對於海灣國家的影響主要包括以下兩點：

(1) 以原油收入支應高公共與社福支出，藉此穩固政權模式的弱化。原油收入長期以來係海灣國家政府財政支出的重要來源，由於海灣國家在政治體制上與西方民主國家迥異，其統治正當性很大部分必須依靠提供穩定的公共與社會福利支出，而非定期的自由民主選舉來獲得，因此能否維繫其穩定的原油收入，支應公共與社會福利支出以滿足人民需要，藉此穩固政權將是這些國家政治與社會秩序能否安定的主要關鍵因素之一，因此近年來國際原油價格的劇烈下跌，已使海灣國家政府過去依賴豐沛原油收入支應龐大公共與社會福利支出，以滿足人民需要，藉此維繫政權穩固的模式面臨不加調整，終將無以為繼的挑戰。

(2) 在政府財政赤字壓力增加的情況下，國家 - 社會關係的改變。對海灣國家而言，政府透過公共與社會福利支出滿足人民生活需要，係一種政府照顧人民的社會契約，一旦政府財政因國際油價

⁴ IMF, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*, October 2017, p. 108.

下跌而出現財政收入銳減，政府赤字不斷擴大的壓力，即必須從改變原有經濟運作模式（例如增加對外開放，引入國際資金、技術與人才，以提升內部競爭力等），以及削減公共與社會福利支出兩方向來因應，如此，國家與社會關係勢必將會因此而改變。此時在舊模式必須改變，而新模式尚未成形的轉型過程中，國家與社會間能否維持一動態的平衡穩定關係，將成為這些海灣國家，甚至其他產油國政治及社會秩序能否維持穩定的重要變數之一。

即使非海灣國家的產油國亦有可能面臨類似的情況，例如，政府稅收有近三成依賴原油收入的伊朗，在 2017 年 12 月底至 2018 年 1 月初，即因政府削減公共補貼、長期物價高漲、青年失業問題嚴重等因素爆發大規模的示威抗議活動，引發政府出手鎮壓，並升高政府與示威民眾間的衝突。儘管相較伊朗，多數海灣國家目前仍能依賴龐大的財政儲備，短期內因應油價下跌與政府預算赤字擴大的衝擊，但長期而言，若國際油價無法達到平衡赤字的需求水準，其被迫進行經濟結構調整與改革的壓力，仍將難以避免。

肆、海灣國家對國際油價下跌的戰略因應

由於近年來國際油價下跌對高度依賴原油收入的海灣國家帶來直接而明顯的政經衝擊，為此海灣國家主要以下列方式因應：

（1）推動經濟多元化策略，降低對石油收入的依賴。鑒於近年來促成油價下跌的供給面因素與國際節能減碳風潮，導致各國降低對化石燃料依賴策，並推升再生能源產業興起等趨勢，短期內不易出現根本性改變，因此海灣國家紛紛開始推動經濟多元化策略，希望透過逐步調整經濟結構，發展新興產業等，降低國家整體經濟對石油收入的依賴，以因應國際油價下跌所帶來的經濟衝擊。

例如，沙烏地阿拉伯即推動「國家轉型計畫」(2016-20)與「願景 2030」國家發展計畫(為期 15 年)；阿拉伯聯合大公國除積極推動基礎建設、交通運輸、金融服務、貿易與高科技產業，也推動「2050 能源策略」，希望藉此平衡經濟發展需求及環境目標，並達成未來全國半數電力皆來自再生能源的目標；卡達的「願景 2030 國家發展計畫」計畫在 2018 年以前投入 2,000 億美元進行經濟多元化，發展高科技工業及知識經濟中心等；另外，包括科威特、阿曼、巴林等國亦先後推動類似的經濟多元化政策，以發展非石油部門產業，因應油價下跌對國家經濟的負面影響。至於，在其他配套措施方面，則包括推動增值稅開闢政府財源、降低財政支出、調漲油電價、發行公債與加強民間部門吸納就業人口能力等，以減少政府財政赤字壓力，強化政府因應經濟轉型的職能。

(2) 增強與國際主要大國的關係，推動多面向合作。傳統上海灣國家對外除與美、歐保持密切的軍事、政治與經貿關係外，在面臨油價下跌衝擊時，對外亦特別強調與亞太國家推展全面與多元合作關係，範圍涵蓋能源、航空及鐵路運輸、貿易、商業、科學、資通訊、醫療、投資與觀光等，並希望透過推動洽簽雙邊促進投資與保障協定，以吸引更多外來投資，加速海灣國家推動其經濟多元化政策的進程。

(3) 推動石油減產，穩定油價，並加強鞏固其在中東地區的主導地位。為因應油價下跌，沙烏地阿拉伯等 OPEC 成員特別與以俄國為首的非 OPEC 產油國，達成自 2017 年 1 月 1 日減產的協議，同年 11 月鑒於油價已由低點反升，顯示減產行動已見初步成效，復決議延長減產至 2018 年底。除此之外，為加強鞏固海灣國家在中東的主導地位，防止伊朗勢力坐大，2017 年 6 月包括沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯

合大公國、巴林、葉門、利比亞、埃及、模里西斯及馬爾地夫等，以海灣國家中之卡達支持「穆斯林兄弟會」、伊斯蘭國、蓋達等恐怖團體以及宿敵伊朗為由，宣布斷絕與卡達的外交關係，希望迫使卡達中斷與伊朗的關係並答應關閉半島電視台等 13 項要求。⁵

至於葉門內戰問題，該國自 2011 年即因「阿拉伯之春」的影響，出現大規模的示威及動亂，執政達 33 年的薩利赫（Salih）總統因此下台，境內什葉派反叛軍「青年運動」（Houthi）勢力興起。以沙烏地阿拉伯為主等由遜尼派掌權的海灣國家，主要支持繼任之遜尼派總統哈迪（Abdrabbo Mansour Hadi），伊朗則在背後支持同為什葉派的叛軍，葉門內戰因此成為一個背後存在沙、伊（朗）兩國對抗之「代理人戰爭」及境內極端組織盤踞糾結的政治難題。

伍、結語

石油因係全球經濟、民生活動之重要原料，其供需之穩定與價格波動，向來受到全球重視，而海灣國家由於多係全球石油與天然氣的主要供應國之一，且其政府財政與經濟多仰賴油、氣收入，因此國際油價劇烈下跌自然對其經貿及政治與社會層面帶來直接的衝擊。首先，本文認為，在經濟上，近年來國際油價的劇烈下挫，不僅使得海灣國家面臨經濟成長減緩或財政赤字攀升等窘境，且其出口金額亦因油價的劇烈下跌而出現兩位數的大幅衰退。此外，在政治與社會層面上，海灣國家過去仰賴原油收入支應高公共與社福支出來鞏固其政權的穩定模式，也因其經濟實力遭到削弱，而出現弱化的現象。為尋求改變，不少海灣國家開始必須改採開放市場與削

⁵ 「沙烏地阿拉伯等 4 國表示將持續抵制卡達」，《經濟部國際貿易局全球商情》，2017 年 7 月 6 日，<https://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=607953>。

減公共社福支出的政策加以因應，但這些調整勢必會對社會部門產生直接衝擊，從而也為既有國家與社會關係之延續，帶來新的變數與挑戰。其次，面對國際油價下跌與油市結構劇烈轉變帶來的深遠政經影響，海灣國家主要係以以下 3 大策略因應：

(1) 推動經濟多元化策略，降低對石油收入的依賴：就目前來看，經濟多元化的政策願景及目標雖然明確，但海灣國家針對其國內非石油部門之擴張性財政支出及刺激方案的具體成效，尚須更長的時間方能評估其實際效果，而其成敗也將決定海灣國家推動之經濟多元化目標能否如期實現。

(2) 增強與國際主要大國的關係，推動多面向合作：海灣國家多數未來仍會朝務實、平衡的方向，積極與美、歐及亞太等國保持多面向的合作關係，並藉此推動多元外交策略，以爭取更多海外資源來協助其落實經濟多元化的政策目標。

(3) 推動石油減產，穩定油價，並加強鞏固其在中東地區的主導地位：隨著目前國際油價逐漸上升回穩，已可見到包括沙烏地阿拉伯、其他 OPEC 成員與非 OPEC 產油國間減產協議的具體成效。值得注意的是，由於沙烏地阿拉伯與伊朗兩大區域要角在敘利亞、葉門內戰以及伊拉克、黎巴嫩等境內派系衝突中的「代理人戰爭」近來似有加劇之勢，未來其進一步爆發區域衝突的風險也可能隨之升高。因此，這類地緣政治衝突因素對國際油價與全球經濟可能造成的影響，也值得未來相關研究持續加以關注及研析。