

OPEC+的發展與對全球能源市場的影響

趙文衡 台灣經濟研究院

在 OPEC+兩年多的減產合作中，曾成功的拉升油價至每桶 85 美元。以合作成效觀之，儘管非 OPEC 國家的達成率仍有努力的空間，但整體而言，達成率仍在持續在改善中，代表 OPEC+減產協議的執行已更有效率。今年 7 月，OPEC+的合作進入新的里程碑，各國通過將合作關係制度化的「合作憲章」(Charter of Cooperation)。自此，OPEC+的合作再也不是臨時性，而是常態性的成為全球能源市場的重要的影響勢力，更具有左右未來的原油供給量與價格的實力。OPEC+從原先不被看好，發展至一個更緊密的合作實體，其發展歷程及在全球能源市場地位與未來可能影響均為我國需要關注的項目。本文目的即是對 OPEC+發展與影響做一描述與探討並研擬相關因應策略。

一、OPEC+在全球原油市場的地位

目前「OPEC+」主要成員除了 14 個 OPEC 成員外，尚包括 10 個非 OPEC 成員(俄羅斯、墨西哥、哈薩克、馬來西亞、汶萊、安曼、蘇丹、南蘇丹、巴林、亞塞拜然)，共 24 個國家。此 24 國的原油生產占全球的 64%(2018 年)，市占率較 OPEC 在 1970 年代影響力最盛時的 53%尚高出甚多。64%的市占率已使 OPEC+掌握全球大多數的原油生產。以個別群組來看，OPEC 國家市占率為 42%，非 OPEC 國家為 22%，而美國的市占率為 14.5%。若以出口來看，OPEC+的全球出口占比更是達到驚人的 75.3%(2018 年)。然而，OPEC+所關注的油價及庫存與產量較相關，故本文討論以產量為主。

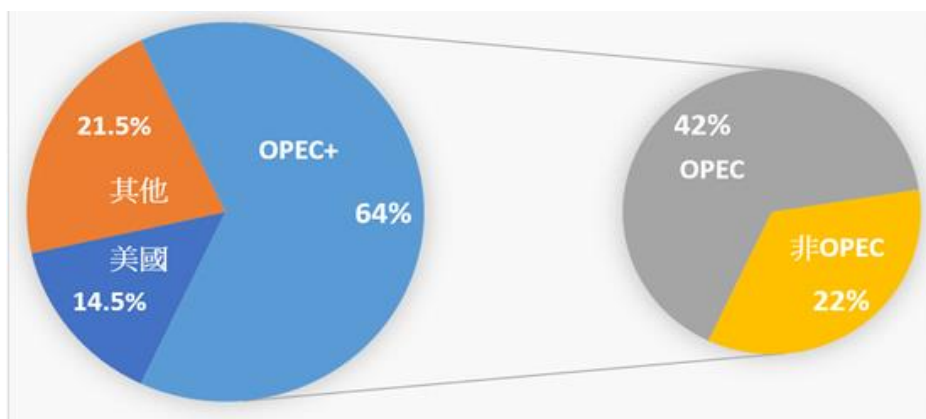


圖 1：OPEC+原油市場市占率(2018)

資料來源：OPEC 資料庫

過去 OPEC 藉由控制產量達到控制油價的模式，因 OPEC 國家產量比例下降，已較難達成。以沙烏地為首的 OPEC，若要繼續對油價具有掌控能力就必須要有俄羅斯的協助。現今出現的「OPEC+」模式，結合非 OPEC 產油國家，共同執行產量控制，實際上是由產量世界第三的沙烏地阿拉伯與世界第二的俄羅斯所結合成的新的「超級 OPEC」。在已具備極佳的基本條件下，OPEC+是否真的能對油價產生決定性的作用，就需視沙俄兩國實際上如何運作。

二、OPEC+演進與運作

(一)OPEC+演進

截至目前為止，OPEC+一共進行兩次減產協議，每次協議均包含數次的延長協議。2016 年 11 月 30 日，OPEC 達成 8 年來首次減產協議，決議 OPEC 國家每日減產 120 萬桶，總產量減至每日 3250 萬桶，執行時間由 2017 年 1 月至 6 月。OPEC 達成減產協議後，12 月更與 11 個非 OPEC 國家在維也納召開減產會議，會中達成非 OPEC 國家每日減產 60 萬桶的協議，其中俄羅斯帶頭減產 30 萬桶，因此整體 OPEC+共減產 180 萬桶/日。該協議 2017 年年初生效，並兩次延長。最近一次延長至 2018 年底。

第次減產協議始於 2019 年 1 月，各國協議基於 2018 年 10 月的產量再減 120 萬桶/日，其中 OPEC 國家減產 80 萬桶/日，非 OPEC 國家減產約 40 萬桶/日。在 OPEC 國家中，以沙烏地阿拉伯計畫減產最多，達 32 萬桶/日，而非 OPEC 國家的俄羅斯預計減產 23 萬桶。在 2019 年 7 月，OPEC+部長會議決議減產協議再延長 9 個月至 2020 年 3 月。

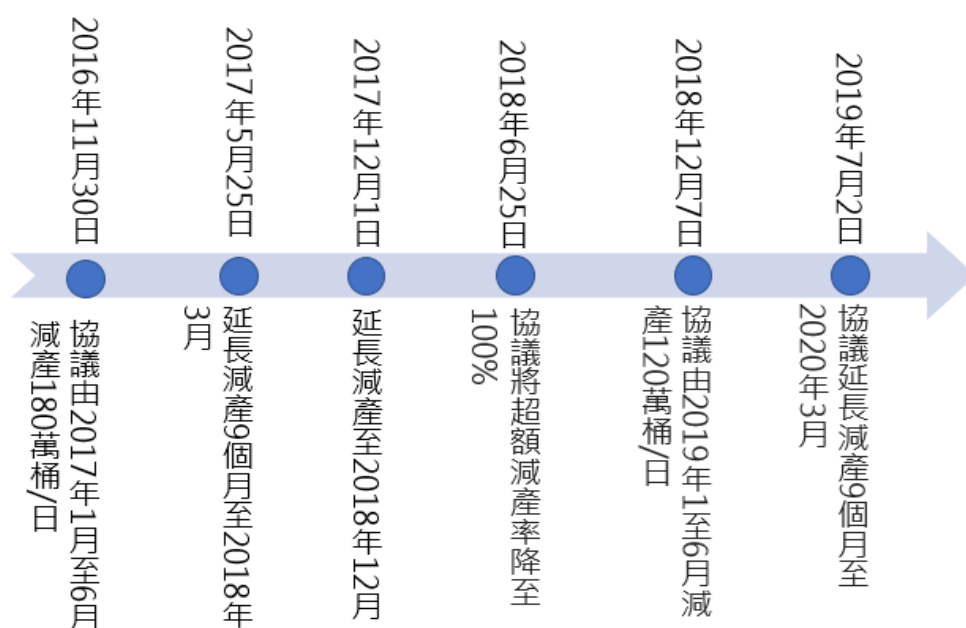


圖 2：OPEC+合作減產歷程

資料來源：本文整理

(二)OPEC+的運作

1. OPEC+運作機構

過去 OPEC+的運作主要在以下幾個會議中進行，包括部長會議、監督委員會與技術委員會。

- **部長會議**：為 OPEC+的決策機構，目前每年召開兩次會議，通常在 OPEC 全體會議結束後隨即召開。
- **部長級聯合監督委員會**(The Joint Ministerial Monitoring Committee)：係基於 2016 年底第一次 OPEC+會議舉辦時

的決議而成立，由 6 個成員國部長所組成，包括俄羅斯、沙烏地阿拉伯、科威特、委內瑞拉、阿爾及利亞與阿曼。委員會主要任務為依照對市場供需平衡以及不確定性的評估，監督會員國對協議的執行，同時也討論市場展望。

- **聯合技術委員會(Joint Technical Committee)**：為技術層級的委員會，主要任務是定期提供部長會議與部長級聯合監督委員會對全球原油市場供需的分析報告以及其他研究報告。為上述兩個會議的幕僚單位。

2.合作宣言

OPEC+部長會議最重要的產出即為「合作宣言」(Declaration of Cooperation, DOC)，簡言之就是減產協議。宣言中最重要的部分即是各國同意的減產共識，包括 OPEC 與非 OPEC 所承諾的減產數量以及減產執行時間，但各國個別的減產額度則未列在宣言中。除了減產協議外，宣言中亦會包括其他決議，例如部長級聯合監督委員會的組成以及監督的結果，以及後續的規劃等事項。

三、OPEC+合作憲章

(一)合作憲章內容

以上各項 OPEC+的安排均屬臨時性質，各國透過每次的合作宣言持續彼此的合作，缺乏一個永久性的安排。有鑑於此，自 2018 年 8 月起，OPEC+即提出一份長期章程草案進行討論，以便將彼此合作變為常態。章程以建立 OPEC+國家的政策協調機制為主要目標，規定會員國每年召開一次部長會議與兩次專家會議。儼然已成為取代 OPEC 的新國際組織。

原先提出的章程版本計畫成立一個新而永久性國際組織，有自己的憲章與秘書處，但是遭到俄羅斯的反對。俄羅斯表示不需要一個新的官僚機構。另一個顧慮是若成立新組織將會引發美國的不滿，恐遭

到美國反制。因此新版本的章程並不設立國際組織與秘書處，僅制度化與永久化現有的合作機制。2019 年 7 月各國所簽訂的合作憲章(Charter of Cooperation)即是基於此一原則。

由於 OPEC+對合作憲章的內容保密，我們無法得知憲章的詳細規定，僅能就各國對憲章的發言窺探究竟。合作憲章是一種開放性(Open-Ended)協議，沒有規定終止日期，故屬於永久性協議，但成員國也可自由退出，並開放任何產油國的加入。憲章將原先 OPEC+的合作關係正式化，制度化各種會議的舉辦，包括上述的部長會議、監督委員會與技術委員會，且部長會議每年至少舉辦一次。此外，OPEC+不設立秘書處，日常協調的工作交由 OPEC 在維也納的秘書處負責。

伊朗擔心合作憲章會強化沙國與俄羅斯關係並弱化伊朗與俄羅斯聯盟，因而反對憲章簽訂。在修改條文、確認 OPEC+不會改變或影響 OPEC 現有的機制與決策後，伊朗才同意加入支持的行列，最後憲章獲得全體會員的一致同意。各國於憲章中簽名，但仍須在回國後，經由各國政府同意後才能生效。

OPEC+的正式化並不會對目前的減產趨勢帶來改變。但以往對 OPEC+機制是否能存續抱持懷疑態度，現在透過合作憲章的簽訂終於確定 OPEC+將長期在原油市場上扮演重要角色，甚至未來有可能主導全球原油市場。此外，OPEC+合作正式化將有利於會員國間的溝通，但 OPEC+仍需要面對內部整合的挑戰。

(二)主要國家的立場

由於 OPEC+合作關係的正式化，OPEC+因而成為史上最具影響力的國際生產合作實體，不但可以阻止 OPEC 持續被邊緣化的命運，還能重拾掌控全球市場的能力。這些發展均相當有利於 OPEC 實際的領導者—沙烏地阿拉伯。除了沙烏地阿拉伯外，受惠最大的當屬俄羅斯，OPEC 需要俄羅斯才能重振雄風，俄羅斯因此掌握話語權，從協商過程中沙國處處遷就俄羅斯可以看出俄羅斯的優勢。有了 OPEC+

後，俄羅斯等於獲得一個地緣政治的新舞台以及對抗美國的利器。

可想而知，美國是最反對簽訂合作憲章的國家，美國國務卿甚至表示將運用與沙烏地阿拉伯的關係來破壞此一協定。在美國國內，國會更提出「拒絕石油生產與出口卡特爾法案」(No Oil Producing and Exporting Cartels Act, NOPEC)，主要即是針對 OPEC+而來。以往美國反托拉斯法無法對國家與國營企業提出控訴，新法則賦予此一權力。目前 NOPEC 法案還在立法過程中，俄羅斯先前反對建立正式組織，部分即是擔心會授予美國反托拉斯控訴的口實。

四、OPEC+運作成效

OPEC+自 2017 年 1 月減產至今，一般均認為已對油價產生重要的影響。布蘭特原油價格在減產期間的 2017 年 1 月 2 日至此波油價最高點 2018 年 10 月 1 日上漲幅度達 50%。根據牛津能源研究院的估計，OPEC 減產最多讓油價每桶上漲 10 美元，非 OPEC 為 6 美元，兩者合計(OPEC+)約上漲 16 美元¹。觀諸減產期間 OPEC+的產量可以發現，2018 年整體 OPEC+國家原油平均產量較 2016 年減少約 125.5 萬桶。以達成率來看，OPEC 國家在期間的達成率為 123%，非 OPEC 國家為 76%，俄羅斯達成率較低為 57%。²



¹ “5 + 1 Key Facts about the OPEC Declaration of Cooperation”, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/09/5plus1-Key-Facts-about-the-OPEC-Declaration-of-Cooperation-.pdf>

² “OPEC+ Cutbacks Hurt by Kazakh Recovery in June” <https://www.bloomberg.com/graphics/ope-production-targets/>

圖 3：布蘭特原油價格走勢

資料來源：鉅亨網

2019 年全球能源局勢又產生變化。根據 IEA 的評估，2019 年全球原油庫存有回升的趨勢，上半年供給超過需求約 90 萬桶/日。³今年 5 月庫存達 2500 萬桶，比過去五年平均還高⁴。這使得 OPEC+減產的努力面臨更大的挑戰。

OPEC+自今年 1 月起，基於 2018 年 10 月的產量再減少 120 萬桶/日，加上原先已減產 180 萬桶/日，理論上，兩次共減產 300 萬桶/日。在實際減產數量上，以 2019 年 6 月資料來看，整體 OPEC+減產比預定減產數量多減 17.5 萬桶/日。其中以沙烏地阿拉伯超出減產數量最多，比預期數目多減產 49.8 萬桶，俄羅斯也一反往常，多減產 3.2 萬桶/日⁵，故 OPEC+的減產達成率有越來越佳的趨勢。

表 1：2019 年 OPEC+執行減產情形(2019 年 6 月)

	目標減產數量	目標產量	實際產量(2019 年 6 月)	超出減產數量
沙烏地阿拉伯	-322	10311	9813	-498
整體 OPEC	-812	25944	25762	-182
俄羅斯	-230	11517	11485	-32
整體非 OPEC	-383	18413	18420	7
OPEC+總合	-1195	44357	44182	-175

資料來源：Bloomberg

未來，OPEC+減產成功與否，將視兩大因素，一為全球原油的需求，二為美國產量增加的情形。根據估計，2019 年，全球原油需求增加幅度減緩，IEA 認為，在 2020 年第一季全球對 OPEC 石油的需求將降至 2800 萬桶/日，為 2003 第三季以來最低水準。其次，在美國

³ “Oil Market Report: 12 July 2019”, <https://www.iea.org/oilmarketreport/>

⁴“OPEC+ Should Be Careful With Its Time Machine”, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-02/opec-plus-production-cuts-careful-with-that-time-machine>

⁵ 部分是因為受污染問題影響，俄羅斯限制了德魯日巴輸油管道的運輸，滿足了減產要求

部分，儘管目前美國原油產量遠不如 OPEC+，但是由於減產數量不高(約佔 OPEC+總產量的 3%)，使得美國可以輕易填補減產後的空缺。

由下圖顯示，在 OPEC+減產期間，美國的原油產量自 2016 年 12 月的 877.8 萬桶/日，增加至 2019 年 4 月的 1216.2 萬桶/日，增加 338.4 萬桶/日，已填補 OPEC+的減產數量還有餘。美國此波增產始自 2017 年 1 月，與 OPEC+減產起始時間吻合。美國石油廠商趁 OPEC+減產、油價飆升的機會大幅增產 38.7%，削弱後續 OPEC+減產對油價提升的動能。OPEC+欲因應美國的增產只有透過加大減產幅度才能奏效，以 OPEC+的市占率來看，應不難做到，但仍需視各國對減產承受力而定。

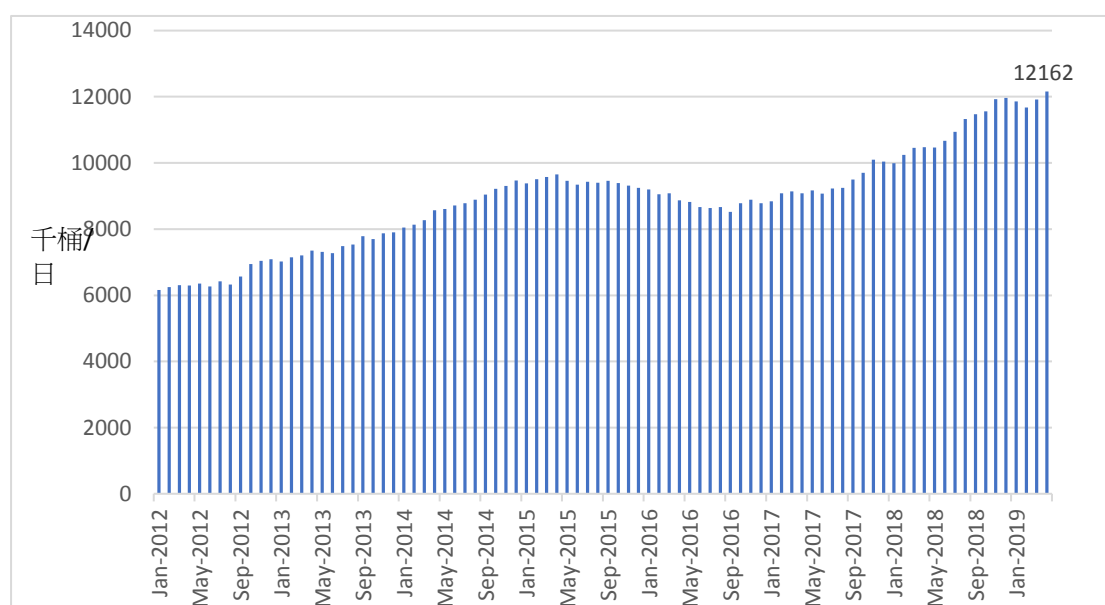


圖 4 美國原油產量

資料來源：EIA 資料庫

根據沙烏地阿拉伯的說法，OPEC 目前減產的實際目標是要降低全球庫存，而不是油價，沙國欲把庫存降低至 2010-2014 年的水準。事實上，此段期間全球原油市場正歷經榮景，布蘭特原油一直維持在每桶 100 美元左右。以目前 OPEC+的減產力道來看，將遠遠達不到這個目標。但是 OPEC+具備達到目標的實力，只是取決於會員國是否可以忍受更多減產所帶來的可能負面影響。

五、對我國的影響與因應

(一)密切觀察 OPEC+制度化後的發展，特別是擴大減產的可能性

在 OPEC+的合作制度化與永久化之後，成員國將會透過更密集協商來調適目前減產的腳步。OPEC+的協商將成為各國因應市場變動的首要途徑。一般認為，在市場需求不振與美國持續擴產下，OPEC+最新的減產對降低國際原油庫存與拉升油價的效果應不大，必須進一步的擴大減產幅度才有可能，這涉及到各國對深化減產的可承受度。後續 OPEC+如何運作，是否會擴大減產幅度，值得我國須密切觀察。

(二)關注減產對我國原油供給的影響，強化因應短期供給波動的能力

沙烏地阿拉伯國營石油公司表示，在減產協議下，沙國不會減少對亞洲國家的供給，仍會根據合約對亞洲 6 國供應充分的產品，其他地區的供應則會減少。沙國占我國石油進口的 31%，沙國的承諾將使我國稍鬆口氣。但仍有科威特、阿曼、伊拉克與阿聯大公國等我國主要原油供應國後續的供給情形需要持續的關注。如上所述，OPEC 後續仍有擴大減產的可能，也有可能維持現有減產規模，這些不確定性均會影響油價的短期波動，甚至對我國的供應，我國應強化因應短期油價與供給波動的能力。

參考資料

1. “OPEC+ agreement does not change outlook of oversupplied market: IEA report”, <https://www.oilandgasmiddleeast.com/drilling-production/34560-opec-agreement-does-not-change-outlook-of-oversupplied-market-iea-report>
2. “OPEC+ Should Be Careful With Its Time Machine”, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-02/opec-plus-production-cuts-careful-with-that-time-machine>

3. “Saudis Pledge to Keep Doing OPEC's Heavy Lifting as Shale Surges”, <https://www.bloombergquint.com/business/saudis-bear-outsize-oil-cut-burden-while-meeting-asian-demand>
4. “OPEC+ Cutbacks Hurt by Kazakh Recovery in June”
<https://www.bloomberg.com/graphics/opec-production-targets/>
5. “Oil Market Report: 12 July 2019”,
<https://www.iea.org/oilmarketreport/>
6. “Declaration of Cooperation OPEC and Non-OPEC”,
https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/Declaration%20of%20Cooperation.pdf
7. “Saudi Do Heavy Lifting on OPEC+ Cuts as U.S. Shale Oil Surges”,
<https://www.bnnbloomberg.ca/saudis-do-heavy-lifting-on-opec-cuts-as-u-s-shale-oil-surges-1.1285729>
8. “The 6th OPEC and non-OPEC Ministerial Meeting Concludes”,
https://www.opec.org/opec_web/en/press_room/5594.htm
9. “No Oil Producing and Exporting Cartels (OPEC) Act of 2018”,
<https://fas.org/sgp/crs/misc/IF11019.pdf>
10. “OPEC, Russia Formalize Cooperation Pact,”
<https://www.wsj.com/articles/opec-russia-formalize-cooperation-pact-11562065503>
11. “OPEC Cut Extension Highlights Need for NOPEC”,
<http://energyfuse.org/opec-cut-extension-highlights-need-for-nopec/>