

国际油价波动与中国战略石油 储备的建设

林志清

东亚论文 第 73 期

ISSN 0219-1415
ISBN 978-981-08-3574-3

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2009 年 7 月 1 日

国际油价波动与中国战略石油储备的建设

林志清*

当前国际油价回落为中国建设战略石油储备提供了难得的时机，但是也面临着诸多的挑战。为了更好地构筑中国战略石油储备体系以维护国家石油安全，中国应加紧做好制定石油储备法律法规、整合政府与企业的力量、科学合理地选择储备基地、建构管理体系与人才队伍、争取国际石油定价权以及加强国际交流与合作等几个方面的工作。

2008 年国际油价涨跌及其原因简析

2008 年的确很非同寻常，国际油价在这一年里经历了史上罕见的暴涨暴跌的局面。2008 年的第一个交易日（1 月 2 日），纽约商品交易所（NYMEX）的西德克萨斯原油（WTI）期货价格首次突破 100 美元/桶，此后几乎是呈现单边飙升的态势，至 7 月 11 日盘中创下了 147.27 美元/桶的历史最高纪录，7 月中旬以来，油价转而出现了“坐滑梯”式的急剧下跌，最低收盘价曾降至 31.27 美元/桶（12 月 22 日），2008 年全年最后一个交易日（12 月 31 日）收于 44.60 美元/桶，对比于 7 月的最高价位暴跌了约 70%。

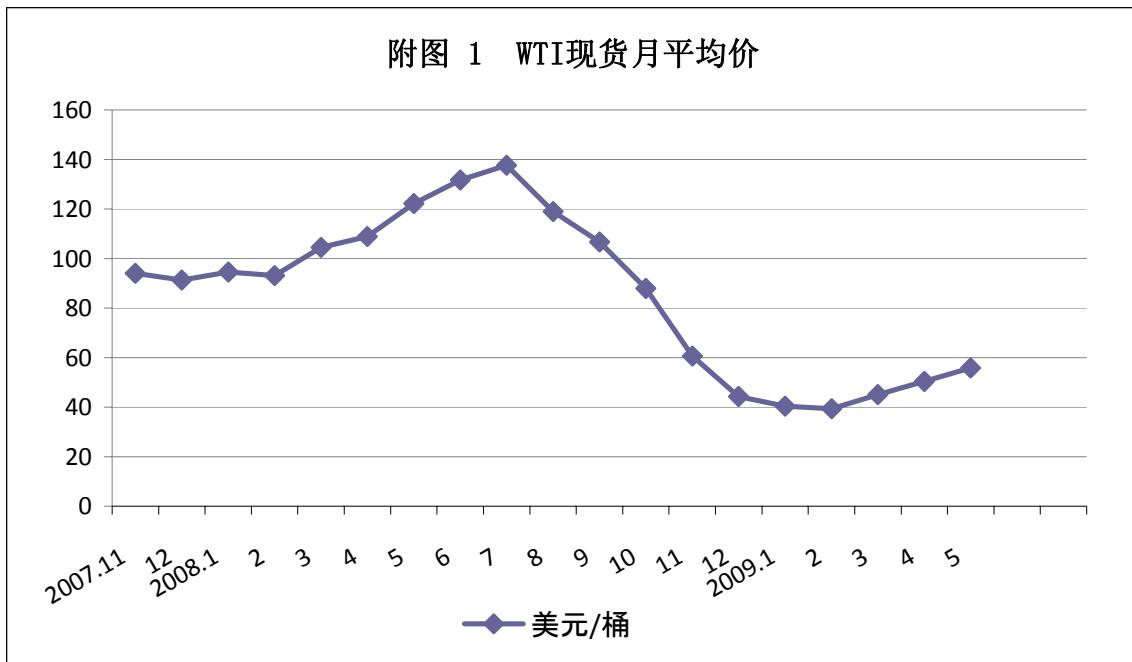
石油是一种非常重要的战略性资源，人们将之称为“工业的血液”、“黑色黄金”。目前在全球能源消费构成中，石油占有相当主导的地位。按照国际能源署（IEA）的说法，当前石油在全球一次能源需求中的比重为 35%，居首位，其次为煤炭，占 25%，第三为天然气，占 21%。¹

影响国际油价的主要因素大体可以归纳为三个方面，即石油的商品属性、政治属性和金融属性。石油作为一种商品，供求关系的状况是影响油价波动的基本面因素。全球石油的需求与供给情况，需求增长的主要来源以及剩余产能的大小，进而总体供求的平衡状态如何，是形成国际油价高低的基本决定要素。当然，石油是一种特殊的商品，产能的扩大与缩小均具有一定的时滞性，加之短期内石油的可替代性较弱，致使石油的供给和需求弹性都较小，具有刚性，其价格波动

* 林志清为厦门大学国际关系学院博士研究生，新加坡国立大学东亚研究所访问学者。作者在此要非常感谢东亚研究所学术所长黄朝翰教授对本文的帮助与指导。

¹ 国际能源署：《世界能源展望 2007——中国选粹》，第 24 页。

对供需的反作用不如其他商品来得灵敏。此外，极端气候（如飓风）的出现也会导致供需变化，引起油价的升降。



Source: <http://app.finance.ifeng.com/data/indu/cpjg.php?symbol=285>

石油的政治属性是指地缘政治风险成为国际油价的扰动因素。战争、能源外交、政局动荡、恐怖袭击和罢工事件等都会影响对石油的获取，造成供给数量的变化而引发油价波动。2008 年影响国际油价的地缘政治事件主要有巴基斯坦贝·布托遇袭身亡、伊朗核问题争端、土耳其进攻伊拉克北部、尼日利亚和阿尔及利亚国内局势动荡、伊拉克管线遭破坏、委内瑞拉与美国局势紧张、以色列威胁对伊朗动武、英法和巴西等国的石油工人罢工、索马里海盗劫船事件等。

石油的金融属性包括石油的金融化以及美元汇率的升降，它是国际油价涨跌的加剧因素。石油期货市场的存在，使石油成为一种具有投资价值的商品，尤其是在其他的投资产品（股票、债券和房产等）收益预期下降时，石油的投资价值进一步凸现，加之国际游资的投机炒作，国际油价呈现非理性的暴涨暴跌，石油金融化的带来的放大效果不断增加。另外，由于国际石油交易绝大部分以美元结算，美元汇率的变动也在一定程度上引起了国际油价的起伏。

从附图 1 可以看出，以 2008 年 7 月中旬为界，国际油价经历着从单边暴涨到急剧暴跌的相反走势，对比之鲜明实属罕见。具体分析 2008 年 7 月中旬之前国际油价暴涨的原因，除了在基本面上对于最近五年来石油供求脆弱平衡的惯性反应外，石油金融化的方面的因素，即国际游资投机炒作最后的疯狂无疑是推动

油价飙升的“罪魁祸首”。国际炒家一方面鼓吹新兴经济体的需求扩大，另一方面渲染地缘政治风险将使石油的供应面临威胁，不断把国际油价推向新高。在这一时期，美元指数² 的持续疲软也加剧了油价的攀升。

2008 年 7 月中旬以后，国际油价走势急转直下，一改单边上升的趋势，几乎呈现了“自由落体”式的急剧下降，当中虽有几次短暂回调，但难改暴跌的走势，究其原因也可从上述三大属性找到根据。首先是 2008 年下半年以来全球经济增长明显减速，美国次贷风暴演变为全球金融危机，波及范围进一步扩大，其危害从虚拟经济向实体经济扩散。美欧日的石油需求明显下降，发展中经济体的石油需求增长放缓。金融危机的不断蔓延和恶化，使国际游资投机者对油价走势的预期发生根本性的改变，引发大量游资撤离，原油期货市场一度出现净空头状态。加上这一阶段的美元指数出现明显反弹，而美元与初级产品价格具有典型的负相关关系，美元走强更加重了油价的下调压力。

战略石油储备的源起与功能

世界上最早实施石油储备的国家是法国，20世纪 20 年代，法国政府要求石油运营商必须保持足够的石油储备。但是一般上，人们把西方国家建立战略石油储备与 1973 年的第一次石油危机联系在一起。为应对石油危机，在美国的倡议下，国际能源署（IEA）根据《国际能源规划协定》（I.E.P. Agreement）于 1974 年成立。国际能源署现有 28 个成员国，创始国有奥地利、比利时、加拿大、丹麦、德国、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国，之后希腊和新西兰（1977）、澳大利亚（1979）、葡萄牙（1981）、芬兰和法国（1992）、匈牙利（1997）、捷克（2001）、韩国（2002）、斯洛伐克（2007）和波兰（2008）先后加入。³ 国际能源署是一个和经济合作与发展组织（OECD）⁴ 相联系的自治机构，这些成员国也是经合组织的成员，欧盟委员会也参与该署的工作。自成立以来，对石油供应中断做出应急响应一直是国际能源署的核心使命，其基本宗旨的第一条就是维护和改进旨在应对石油供应中断问题的系统。⁵

² 美元指数（US Dollar Index）是衡量美元货币强弱的指标，通过美元兑换其他几种主要货币（欧元、加元、日元、英镑、瑞士法郎、瑞典克郎等）的汇率加权计算得出，以 1973 年为基准点，赋值 100，2008 年的美元指数从 2007 年 12 月 31 日的 73.2693 下滑至 3 月 18 日的全年最低点 69.2631，之后逐步回升至 11 月 21 日的全年最高点 84.9132，12 月 31 日这一指数为 79.4142。详细可查阅：http://www.federalreserve.gov/releases/h10/summary/indexn96_b.txt

³ 参见国际能源署网站：<http://www.iea.org/about/membercountries.asp>

⁴ OECD 现有成员国外除了国际能源署的成员国 28 个国家外，还包括冰岛和墨西哥，共 30 个成员国，http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html

⁵ INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *IEA Response System for OIL SUPPLY EMERGENCIES*, December 2008, pp:1, pp:3.

国际能源署要求成员国持有相当于至少 90 天的净进口量的石油库存（加拿大、丹麦和挪威是净出口成员国，没有库存持有义务），而且在出现重大石油供应中断时，如有必要，要释放库存、抑制需求、转用其他燃料、增加国内生产或分享可用的石油。

由上可知，战略石油储备是石油进口国为了应对石油供应的突然中断，保障能源供应安全而建立的石油库存。尽管起初的战略石油储备主要定位于应付外部石油供给的突然中断，但随着储备规模的扩大，其也具有了缓冲国际油价剧烈波动的作用。战略石油储备成为了当国际石油供应突然中断或油价暴涨危及国家安全与经济正常运行时，维护国家能源安全的有效手段。

截至 2008 年 7 月底，国际能源署成员国的石油库存总量共计约 40 亿桶，相当于近 150 天的净进口量，其中公共库存是各库存管理机构持有或成员国政府直接拥有的库存，工业库存则包括为履行政府的库存持有义务而持有的库存和出于商业目的而持有的库存，具体情况见附表 1。

附表 1 国际能源署成员国的石油库存（截至 2008 年 7 月底）

单位：百万桶

地区	原油、天然气凝析液和炼厂原料		成品油	
	公共库存	工业库存	公共库存	工业库存
北美	707	580	2	640
欧洲	172	388	233	523
太平洋地区	384	244	19	178

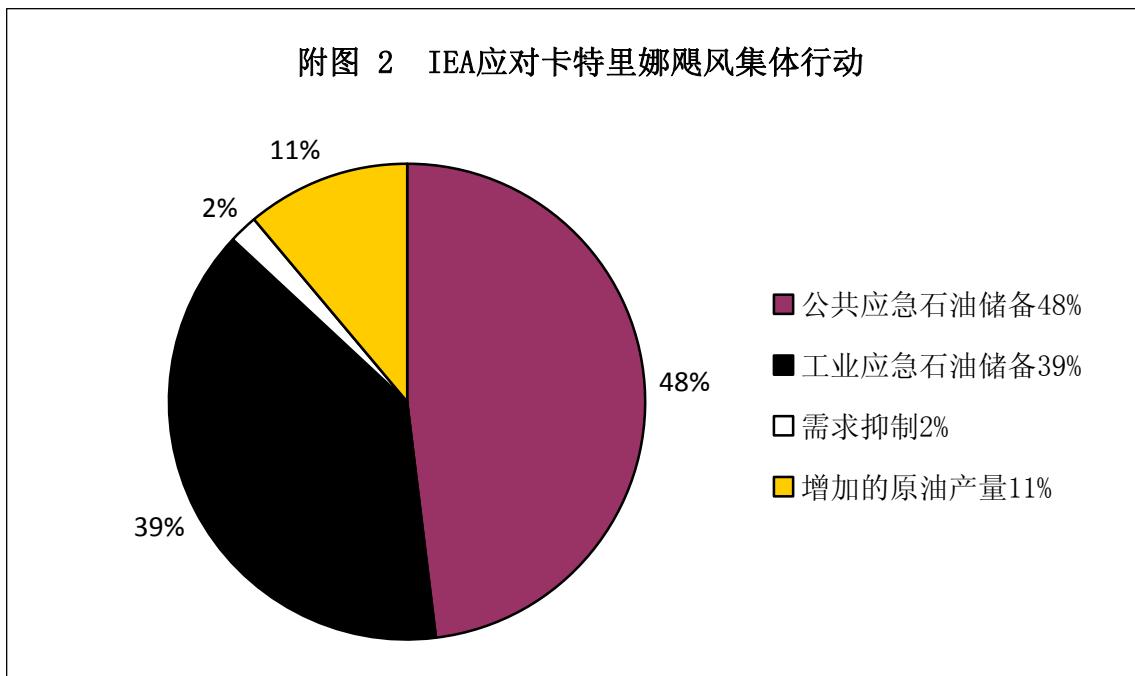
Source: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, IEA Response System for OIL SUPPLY EMERGENCIES, December 2008, pp:7.

美国是当今世界上最大的石油消费国，2007年日消费原油2070万桶，其国内石油生产量占全球的10%，消费量却占全球的24%，石油对外依存度为58%。⁶从1975年福特总统签署《能源政策与储备法》开始，美国就着手建设战略石油储备。经过几十年的努力，美国现有石油储备共约7.27亿桶，即使国际石油供应全部中断，也可供全国消费118天。⁷至今美国曾几次动用过战略石油储备，如1991年海湾战争，2004年伊万飓风和2005年卡特里娜飓风袭击。要更多地了解动用战略石油储备的过程与功用，我们可举2005年国际能源署应对卡特里娜飓风的集体行动为例。2005年9月2日，26个国际能源署成员国一致同意通过一系列应急响应措施将相当于6000万桶的石油投放市场，这些措施包括使用应急库存、增加国内

⁶ 美国能源情报署：http://tonto.eia.doe.gov/energy_in_brief/foreign_oil_dependence.cfm

⁷ 陈如为：美国趁油价低迷补充战略石油储备，《经济参考报》2009 年 3 月 5 日。

能源生产和需求抑制，从公共库存中动用了将近2900万桶，另外2300万桶通过降低工业库存持有义务的方式获取。通过各成员国的集体行动，提供实货缓解了石油供应的紧张，弥补石油供应的中断，成功增强了市场职能。详见如下附图2。



Source: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, IEA Response System for OIL SUPPLY EMERGENCIES, December 2008, pp:12.

中国亟需建设战略石油储备

战略石油储备最初是石油消费国⁸为应付外部石油供应突然中断而建立的石油库存。随着储备规模进一步扩大，在实际操作中战略石油储备也逐渐具备了平抑国际油价暴涨，减少因高油价造成进口成本剧增的经济损失之功能。

当前中国石油消费量位居世界第二，仅次于美国，2007年全年消费石油（原油和成品油）36570万吨，净进口量18475万吨，对外依存度为50.5%。⁹为了保障石油安全¹⁰，中国迫切需要建立战略石油储备。

⁸ 此处石油消费国是指本国石油生产量不足以满足消费量，必须依靠进口弥补缺口的石油净进口国家。

⁹ 中华人民共和国统计局：《中国统计年鉴2008》，中国统计出版社，245页。

¹⁰ 石油安全的概念一直在不断变化，从两次世界大战的保障军事上的石油需求和石油外交斗争，到1970至1980年代的石油供应短缺和价格暴涨，其内涵和外延不断丰富和扩大。虽然如此，石油安全的内涵仍是合理价格水平范围内石油的可靠、安全和稳定供应以及需求保障。参阅吴磊：《中国石油安全》，中国社会科学出版社，2003年7月版，第11页。

全球石油的蕴藏量及地理分布决定了石油是一种重要的战略性资源

关于全世界的石油蕴藏量到底有多大，石油能否满足人类社会不断增长的能源需求，剩余石油储量还能够开采多久，何时到达石油生产的峰值等，人们对这些问题向来是争论不已。国际能源署在《世界能源展望 2008》中作了如此评估，认为全世界剩余的已探明石油和天然气凝析液储量大约在 1.2 到 1.3 万亿桶之间（其中包括约 2000 亿桶非常规石油），比 1980 年的储量几乎翻了一番，以当前的消费水平来看，能够提供全世界 40 多年的石油消费。¹¹全球石油储量的地理分布很不均衡，主要集中在中东、俄罗斯、里海、北非等地区，而石油消费主要集中于亚太地区，石油生产和消费的此种分布格局决定了石油是一种重要的战略性资源，对石油资源的争夺会持续紧张。预计世界石油产量的大幅增加将来自欧佩克（OPEC）国家，其所占比例从 2007 年的 44% 上升至 2030 年的 51%。

¹²

未来一段时期内石油仍将在全球能源消费结构中占据主导地位

人类社会的能源消费走过了从薪柴时代到煤炭时代，再到石油时代的历程。随着各国经济社会的进一步发展，对能源的需求数量也必将逐步增大。人类社会能源时代的更替并不是因为某种主导能源的枯竭造成的，而是遵循主导能源品种含碳量逐渐减少的发展趋势，当前石油的地位也将会被未来别的某种能源所取代，但是在今后相当长的时期内，石油仍将在全球能源消费结构中扮演主导的角色。在国际能源署《世界能源展望 2008》的参考情景¹³ 中，从 2006 年至 2030 年世界一次能源需求从 117.3 亿吨油当量增长到 170.1 亿吨油当量，增长了 45%，平均每年增长 1.6%。而全球石油需求（生物燃料除外）平均每年上升 1%，从 2007 年 8500 万桶/日增加到 2030 年 1.06 亿桶/日，其占世界能源消费的份额从 34% 下降到 30%。¹⁴ 相对份额虽有所下降，但绝对数额还在进一步增长，并且其所占的份额仍最高，石油在全球的能源消费需求中仍将占据主导地位。

¹¹ International Energy Agency, World Energy Outlook 2008.

¹² 同注释 11。

¹³ 在国际能源署的《世界能源展望》中，有参考情景、可选择政策情景和高经济增长情景三种。参考情景为我们提供了一个基准情景，体现了至 2008 年中期政府已经颁布的和被采用的政策措施所带来的影响，但没有涉及此后的新措施。

¹⁴ 国际能源署：《世界能源展望 2008》执行摘要，第 4 页。

中国石油消费需求持续增长，对外依存度不断提高

“富煤缺油少气”是对中国能源资源主要品种蕴藏量特征的概括。根据2007年《新一轮全国油气资源评价总报告》，对全国115个盆地进行勘测，估计可采资源量期望值为212亿吨，其中陆域有182.8亿吨，近海有29.3亿吨。¹⁵随着中国经济社会的持续发展，特别是处于工业化、城镇化的阶段，对能源的需求数量必将越来越大。从1993年成为石油净进口国以来，中国的石油对外依存度逐步增大。中国的石油平衡具体情况可参阅附表2。

附表2 1980—2007年中国石油平衡表

单位：万吨

年份	可供量	生产量	进口量	出口量	消费量
1980	8794.5	10594.6	82.7	1806.2	8757.4
1985	9193.7	12489.5	90.0	3630.4	9168.8
1990	11435.0	13830.6	755.6	3110.4	11485.6
1995	16072.7	15005.0	3673.2	2454.5	16064.9
2000	22631.8	16300.0	8748.5	2172.1	22439.3
2001	23204.7	16395.9	9118.2	2046.7	22838.3
2002	24925.1	16700.0	10269.3	2139.2	24786.8
2003	27540.5	16960.0	13189.6	2540.8	27126.1
2004	32116.2	17587.3	17291.3	2240.6	31699.9
2005	32539.1	18135.3	17163.2	2888.1	32535.4
2006	34889.8	18476.6	19453.0	2626.2	34875.9
2007	36648.9	18631.8	21139.4	2664.3	36570.1

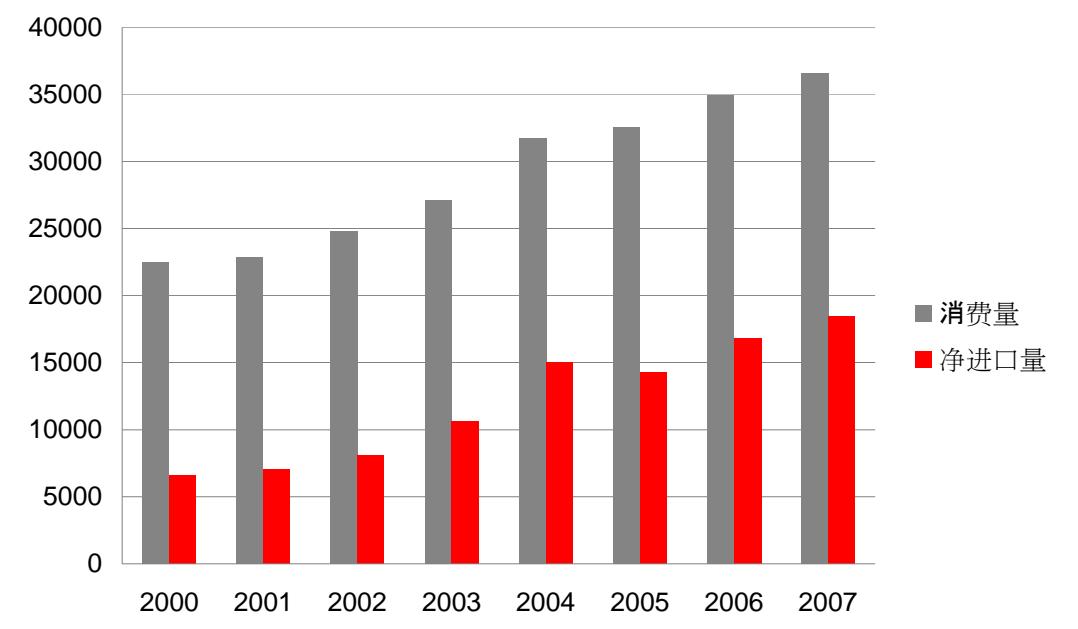
Source: China Energy Statistical Yearbook 2007; China Statistical Yearbook 2008

在参考情景中，由于需求量迅速超过产量，中国的石油净进口量预计将在2010年增至510万桶/日，2015年和2030年将分别增至710万桶/日和1310万桶/日。到2030年，中国对进口石油的依存度将从目前的50%左右增至80%。¹⁶中国国家统计局最新发布的《中华人民共和国2008年国民经济和社会发展统计公报》显示，2008年中国进口原油17888万吨，进口成品油3885万吨，分别比2007年增长了9.6%和15.0%。除非有新的重大发现，否则中国石油对外依存度不断提高将是确定的事实。

¹⁵ 《新一轮全国油气资源评价总报告》，中国国土资源报，2008年8月18日。

¹⁶ 国际能源署：《世界能源展望2007》第二部分——中国能源前景，第184页。

附图 3 2000至2007年中国石油消费量与净进口量



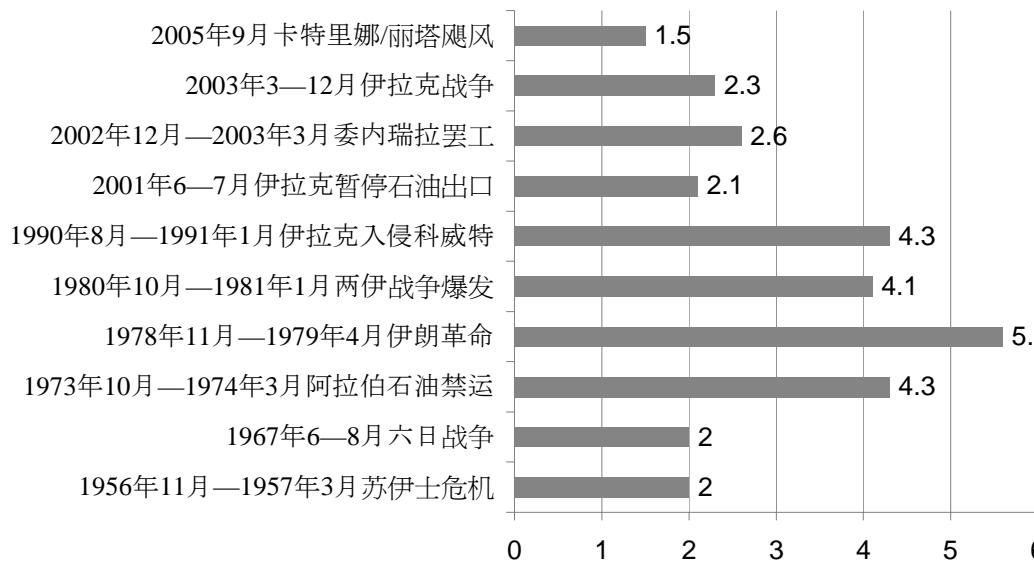
注：依据附表 2 绘制。

国际上石油供应中断的风险依然存在

战略石油储备与石油供应中断有密切的关联，其建立的最初原因就是为了应对国际上石油供应的中断。引发石油供应中断的原因有很多，诸如石油出口国家主动或被迫中断、石油运输风险（海盗和恐怖袭击等）和引起中断的运输事故或极端气候。附图 4 反映的是从 1956 年苏伊士运河危机以来世界上历次重大的石油供应中断事件，包括事件的肇因、持续时间以及最高的供应损失数量。

从附图 4 中可以看出，从 1956 年的苏伊士危机起至今，前后共发生 10 次较为重大的石油供应中断事件，起因涵盖战争、革命、禁运、罢工和飓风等，其中峰值供应总损失最多的为 1978 年的伊朗革命，而持续时间最长的为 2003 年的伊拉克战争，前后持续 10 个月。从地缘政治的角度看，世界上能源最丰富的地区也是世界上最麻烦的地区，中东的稳定与世界能源市场的发展依然存在着重大关联。石油供应中断仍然可能因为突发的地缘政治事件而发生，在全球石油供应充足的情况下，这种非市场或非经济因素对石油安全的影响更值得人们关注和警惕。产能局限、地缘政治的紧张局势、恐怖主义、自然灾害和不确定的投资环境等都使国际石油供应面临突然中断的威胁。

附图 4 世界重大石油供应中断事件
峰值供应总损失（百万桶/天）



Source: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, IEA Response System for OIL SUPPLY EMERGENCIES, December 2008, pp:11.

国际市场油价将波动反复，回涨的预期逐渐增强

进入 2009 年后的第一季度，国际市场原油价格大体在 30—50 美元/桶的较为低价位的区间徘徊。近来国际油价显现出逐步回升的态势，还是以 WTI 现货价格为例，截至 5 月 22 日，最低价为 2 月 12 日的 33.98 美元/桶，最高价为 5 月 20 日的 61.47 美元/桶。¹⁷ 对比于此前的高油价，当前国际油价处于较低水平。因为石油的生产成本对油价起了相当的支撑作用，今后国际油价向下的空间小，向上的空间大，由于泡沫被挤掉，当前油价向上的支撑要大于继续下跌的推动。2009 年 1 月 12 日路透社发布了 32 家机构对 2009 年国际油价的预测，其中 WTI 原油均价为每桶 56.2 美元，布伦特原油均价为 54.95 美元。¹⁸ 2009 年国际油价可能会在上述预测的均价水平之上，呈现稳中趋涨的总体趋势，现阶段的国际油价对于中国建设战略石油储备是个很不错的“机会窗口”。从前面文中的附图 1 也可以发现，WTI 现货月平均价在 2009 年 2 月之后已经保持连续三个月的向上攀升。

¹⁷ 凤凰网财经频道：原油——WTI 现货价格，<http://app.finance.ifeng.com/data/industry/cpjg.php?symbol=285&kind=WTI%E7%8E%B0%E8%B4%A7%E4%BB%B7%E6%A0%BC>

¹⁸ 新华网能源频道：2009，国际油价反弹有望，http://news.xinhuanet.com/energy/2009-02/25/content_10892565.htm

当前面临的主要挑战与应对

建立战略石油储备是应对突发事件，防范石油供给风险，保障国家能源安全的重要手段。中国的战略石油储备工作从 1993 年开始酝酿，2003 年中央正式批准，2004 年 6 月首批四个储备基地开始建设¹⁹。目前中国国家战略石油储备有三期建设规划，储量安排大致是第一期 1400 万吨，第二和第三期均为 2800 万吨，争取到 2020 年建成相当于 3 个月进口量的储备。

对比于 2008 年前半年，甚至是后半年而言，当前较为低迷的国际油价为中国大规模增加战略石油储备提供了难得的时机，但是中国在现今建设战略石油储备也面临着不少的挑战，应加紧做好以下几个方面的主要工作：

制定完备的法规体系

建设战略石油储备是个涉及多方面利益的系统工程，其重要性要求构建相关的法律制度作为依据与保障。纵观世界上主要的石油消费国，都确立了体系完备的石油储备法律制度，例如美国有《能源政策与储备法》，日本有《石油储备法》。在中国，专门的能源储备法律制度方面仍是空白，为保证战略石油储备建设的有序进行与高效运作，必须加快制定完备的法律法规。具体而言就是要用立法的手段对国家战略石油储备的功能定位、资金来源、种类规模、储备方式与时机、地域分布、收投规则、日常管理等加以明确地规划。与西方国家先有相关的法律法规再进行战略石油储备建设有所不同，中国可以在已经着手建设战略石油储备的同时加快完善相应的法律制度。虽然 2007 年 4 月出台的《能源发展“十一五”规划》中有关于为应对石油天然气供应中断等为核心，中国将建立完善的能源安全预警机制和应急机制，提出要制定《石油天然气法》和《国家石油储备管理条例》等方面的内容²⁰，但是制定更为完备，效力更强的战略石油储备方面的法律法规乃是当前刻不容缓的一项主要工作。

形成政府与企业的合力

战略石油储备是维护国家能源安全的重要组成部分，其储备主体一般指该国政府。石油储备依据储备主体的不同，可分为政府储备、机构储备和公司储备，几种储备的组合又构成不同的储备模式。中国设想构建四级石油储备体系，即国

¹⁹ 首批四个战略石油储备基地为镇海（浙江宁波市，400 万吨）、黄岛（山东青岛市，400 万吨）、岙山（浙江舟山市，300 万吨）和大连（辽宁大连市，300 万吨）。

²⁰ 国家发展改革委：能源发展“十一五”规划，<http://www.ndrc.gov.cn/nyjt/nyzywx/P020070410417020191418.pdf>

家战略石油储备、各个地方政府的石油储备、大型石油公司的商业石油储备和中小型公司的石油储备，前面两种属于政府储备，后两种则属于企业储备。政府储备一般适用于保障石油的不间断供应，企业储备则还可以平抑国内油价异常波动。事实上，在首批四个战略石油储备基地建成之前，中国的石油储备主要是几个大型国有石油企业的公司储备。当前的油价为中国大举进行战略石油储备提供了很好的“时间窗口”，但是从中华人民共和国海关总署的统计数据上看，2009年1—4月份，中国进口原油5707万吨、成品油1266万吨，分别比去年同期进口数量减少4.5%和1.8%。但是进口所费金额却是比2007年同期大幅减少55.7%和49.8%。²¹ 可见中国并没有趁机加大石油进口量，究其原因是因为政府储备面临着库存不足的尴尬，另一方面在民间的企业却拥有将近十倍于第二期战略石油储备量，即两亿三千万吨的库存容量由于无油可存而空置。²² 因为政府担忧开放企业储备会引发投机导致市场混乱，企业油源受进口准证管理所制约。因此，寻找一条合适的途径，突破法规的限制和油源的制约，充分发挥民间企业储备的功能是当前急需解决的迫切任务。国家能源局局长张国宝近期也撰文指出中国应鼓励企业利用闲置的商业库容，增加石油储备。²³ 这样做既可以减轻政府的财政负担，也可以形成政府与企业力量的相互结合，让同样数量的战略石油储备起到更大的效用，更好地维护国家石油供应安全。

比较合理的基地选址

首批四个战略石油储备基地均处在东部沿海地区，并且都采用地上储油罐的方式，这和目前中国的石油消费格局与石油进口路线密切相关，第二批战略石油储备基地选址应主要考虑内陆地区。选择战略石油储备基地应围绕着储备石油的获得可靠性、输入便捷性、储存优越性以及动用有效性等方面进行探讨，遵循进油方便、出路畅通、靠近炼厂、快速反应的原则。基地的选择要与石化工业的整合布局与其他基地（如天然气）布局以及石油进口管道建设进行通盘考虑，除了从经济性衡量外，也要从战略性高度做好基地的地域布局，如沿海与内陆、平时与战时的结合等。目前除锦州和黄岛已明确入选第二批共八个战略石油储备基地外，其余都未得到权威机构的确认。²⁴ 随着中国建设战略石油储备工作的进一步推进，基地选址如何做到科学合理，更好地体现项目的战略性、经济性和社

²¹ 中华人民共和国海关总署：2009年04月全国进口重点商品量值表，<http://www.chinacustomsstat.com/CustomsStat/OperateForm/StatNewsViewAllow.aspx?guid=6d0fc2bd-655b-4832-8ad7-6d828c5c92e8>

²² Sun Xiaohua: *China to bolster oil reserves*. 《CHINA DAILY》03/02/2009, page 1.

²³ 张国宝：《当前的能源形势：“危”中之“机”》，《人民日报》2008年12月29日。

²⁴ 迄今为止传出过要建设战略石油储备基地消息的地区多达15处，包括甘肃兰州、新疆鄯善、河北曹妃甸、天津滨海、广东广州、广东湛江、广东汕头、深圳宝安、辽宁锦州、辽宁铁岭、福建泉州、重庆万州、海南洋浦、山东烟台、黑龙江大庆林源等。

会综合效益（如少占用土地、节约工程建设资金、符合环保和防护安全等），这些都是摆在人们面前的需要加以妥善解决的现实问题。

管理体系与人才队伍的建构

中国国家发展和改革委员会在 2007 年 4 月 10 日公布的《能源发展“十一五”规划》中已经明确中国将建立起从上到下分别为发改委能源局、国家石油储备中心、储备基地的三级石油储备管理体系。2007 年 12 月 18 日，国家石油储备中心²⁵ 正式成立，拉开了石油储备工作向专业化、正规化发展的序幕，在石油储备三级管理体系中，发改委是管理层，国家石油储备中心是执行层，储备基地具体担当储备任务。此前，管理战略石油储备的工作一直由能源局石油储备办公室承担，与石油储备办公室属于行政机构不同，国家石油储备中心属于事业单位。因此，如何依据中国的自身特点，同时吸收海外成功经验，使各方相互配合、相互协调，形成完整的储备管理体系，正在考验着管理部门的智慧和能力。除了理顺不同管理机构的关系之外，还要弄清楚各自的职能与角色定位，完善运行机制并培养与造就配套的专业人才队伍，非如此就不能够实现建设战略石油储备以保障国家石油安全的目标。

争取国际石油定价权

国际石油定价权经历了不同的历史演变阶段，从上世纪 70 年代末 80 年代初石油期货市场建立并逐步完善以来，国际石油定价权日益多元化，由过去相对单一主体变成为产油国、供应商、消费国加上大量投机商等多角色共同分享参与的局面。目前国际市场的油价主要包括 OPEC 官方价格、现货市场价格、期货市场价格、易货贸易价格、净回值价格和价格指数等，从近几年的原油价格波动情况看，期货市场的价格发现功能已成为了国际原油价格变化的领先指标，当前的国际石油定价体系由期货市场所主导。²⁶ 中国是目前世界上第二大的石油消费国，年石油进口量仅次于美国²⁷，但是对于国际石油市场价格几乎没有发言权。因此中国应通过与消费国的合作，与出口国的协商以及参与国际石油期货市场的

²⁵ 国家石油储备中心是中国石油储备管理体系中的执行层，宗旨是为维护国家经济安全提供石油储备保障，职责是行使出资人权利，负责国家石油储备基地建设和管理，承担战略石油储备收储、轮换和动用任务，监测国内外石油市场供求变化。

²⁶ 国际上较为重要的原油期货价格是纽约商品交易所(NYMEX)的西德克萨斯原油(WTI)期货价格、伦敦国际交易所(ICE)的布伦特原油(Brent)期货价格和迪拜商品交易所(DME)的中东原油期货价格，而主要的成品油期货市场有荷兰的鹿特丹、美国的纽约、新加坡以及日本东京。

²⁷ 2004 年，中国的石油进口量超过日本成为仅次于美国的第二大石油进口国。据统计，2008 年全年中国共进口原油 17,888 万吨，进口成品油 3,885 万吨。中华人民共和国海关统计资讯网，<http://www.chinacustomsstat.com/CustomsStat/OperateForm/StatNewsViewAllow.aspx?guid=662bb68c-dd6f-4126-a32c-02b0818bb294>

交易，再加上在本国建立健全的石油期货市场等多方面的举措，逐步提高对国际石油定价权的影响力，以改变自身只能被动接受的处境。有关部门可以在上海期货交易所燃料油期货成功上市基础上，总结经验，创造条件，尽快重新推出原油期货等石油期货品种，争取早日建成区域性石油定价中心，化“中国因素”为“中国力量”。只有进一步获取国际石油定价权，才能与在国内建设战略石油储备相互配合，争取做到既掌握了“盾”，又手持了“矛”，逐步变被动为主动，“攻守兼备”。

加强国际交流与合作

在当前复杂多变的国际形势之下，维护中国的石油安全要努力开拓国内国际两个市场，充分利用国内国际两种资源。建设中国战略石油储备体系也应该坚持“两条腿”走路，除了在国内开展一系列的筹备完善工作以外，也要加强在国际上的各项交流与合作。中国应多加与能源领域重要的国际组织（如国际能源署）、石油生产国、主要的石油消费国以及大型的跨国油气企业进行接触，通过相互间的交流与探讨，达到彼此了解、协商合作、互利双赢的局面。中国参与了国际能源署分别于 2002 年、2004 年和 2008 年举办的石油供应中断的应急响应模拟演习（ERE），国际能源署还在 2004 年、2006 年和 2008 年为中国提供了统计和应急准备工作的培训，此外，自 2006 年以来，中国的高层官员参与了国际能源署各委员会和理事会召开的会议²⁸。由中国倡议的五国（中日美印韩）能源部长会议不断取得新进展，合作议程中包括有携手维护国际油价稳定和保障石油供应安全。中国与伊朗和沙特增强密切合作，两国表示愿意为中国建设战略石油储备提供帮助。所有这些都是很好的努力方向，在今后要继续坚持并不断拓展，进一步加强国际交流与合作将会使中国的战略石油储备工作取得更加巨大的成效。

²⁸ 国际能源署：《国际能源署应对石油供应紧急状况体系》，2008 年 12 月，第 13 页。