

# 中国石油储备体系建设对策探讨

裴 荃 (中国石化集团公司, 北京 100728)

**摘要:** 在新能源迅速崛起的过程中, 国际市场上各国对于石油资源的争夺却丝毫未见放松。能源转型道阻且长, 在很长一段时期, 石油仍将在全球能源市场扮演主要角色。我国“富煤、贫油、少气”的能源特征与世界第二大的石油消费量, 决定石油储备体系在国家能源安全中的重要地位。当前, 我国石油对外依存度已超过70%, 必须加快完善我国石油储备建设, 确保我国石油储备规划目标有序实施, 并积极探索构建石油储备管理及运行机制, 增强我国能源体系的防风险能力。文中主要针对中国石油储备的建设展开研究, 结合轮换运行机制对石油储备建设提出新要求, 提出有针对性的对策, 以供参考借鉴。

**关键词:** 石油储备; 商业储备; 轮换机制; 能源安全

2021年9月, 我国首次以轮换方式分期分批组织投放国家储备原油, 标志着我国石油储备已经迈入参与市场调节的新阶段, 对我国石油储备体系的建设与完善具有重大意义。目前, 我国石油对外依存度仍在持续增加, 国际原油市场的风险不容小觑, 在保障国家能源安全基础上, 探索储备石油的运行管理方式, 已经成为当前完善国家战略石油储备体系的主要任务, 也对我国石油储备体系建设提出更高要求。按照《关于改革完善体制机制加强战略和应急物资储备安全管理的若干意见》要求, 我国必须进一步完善战略储备市场调节机制, 增强大宗商品储备和调节能力, 同时配合运行需求, 在实践中不断完善石油储备的基础建设, 以更好地发挥战略储备的稳定市场功能, 更高质量保证国家能源安全。

## 1 石油储备的建设背景

### 1.1 石油安全的重要性

石油在全球政治经济格局中的地位可谓无与伦比, 由于石油地理分布不均, 供需空间错配严重, 各国围绕石油的争夺注定不可避免。石油不但是最为重要的大宗商品, 同时也与大国之间的政治有紧密联系, 世界近百年历史上的多场战争, 很多都围绕石油资源进行政治博弈, 这使得石油在商业属性外, 还充满着权力的色彩, 石油美元也是美国当前全球霸主地位的核心之一。确保石油供给安全不仅对国家民众生产生活以及经济发展提供有力的帮助, 同时也是国家在对外关系中掌握主权的关键保障。

### 1.2 中国石油需求缺口较大

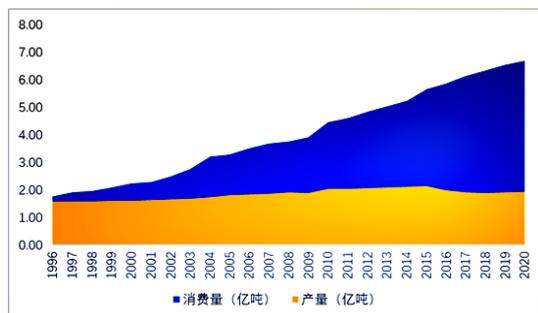


图1 1996-2020年我国石油消费量与生产量  
在我国当前工业结构下, 大部分行业例如军工、航

天等现代工业, 对石油的需求量很大<sup>[1]</sup>。石油消费多年来一直都是只增不减, 2020年尽管受疫情影响经济增速放缓, 石油消费量仍然达到6.69亿t, 另一方面, 我国石油生产量却受资源禀赋所限, 难以提升, 2016年起甚至有所下滑, 石油消费缺口较大。尽管“双碳”目标提出后, 新能源得到了巨大发展, 但短期之内, 仍不可能取代石油的重要战略地位, 2020年, 我国原油净进口量已经超过5.4亿t, 再创历史新高。

### 1.3 中国对外石油依存度持续增加

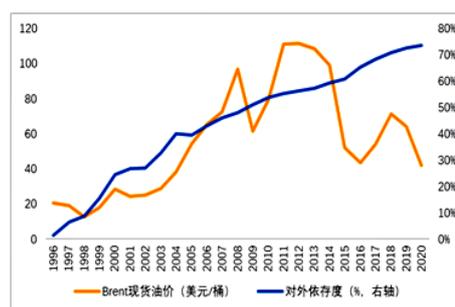


图2 1996-2020年国际油价及我国石油对外依存度

为满足日益增长的能源消费量, 我国自1993年开始进口石油。20多年以来, 我国石油对外依存度节节攀升, 2018年起便已达到70%, 此后仍在上升, 石油消费存在较大的供应安全风险。在此期间, 国际油价则呈大幅波动态势, 但即便是油价高企时, 石油刚需之下, 高价进口仍难避免。

## 2 中国石油储备体系建设情况

### 2.1 石油储备建设情况

石油储备是国家石油储备和企业石油储备的总称, 兼具石油调节和储备的功能, 对国民经济的发展起着重要作用。国家石油战略储备是政府开展经济调控、应对战争、自然灾害、经济危机和世界油价急剧波动等突发事件的重要战略物资手段, 能够发挥调节市场供求和市场价格的作用, 在供应中断时满足石油紧急需求, 保障和缓冲国家能源安全。2008年, 国务院批准的《国家石油储备中长期规划(2008-2020年)》显示, 要在2020年前, 完成国家石油储备三期项目建设, 形成相当于100天石油净进口量的储备总规模。根据规划, 目前应

当已经完成项目建设,正式进入运行阶段。可以看出,尽管我国在石油储备设施以及体系构建中相对较晚,然而这些年石油储备的建设速度较快,进程基本与规划保持一致。

企业储备则以能源企业为主体,储备资源产权归于企业,承担着国有资产保值增值的责任,由企业商业储备依照责权分配以及公平统一的原则自主管理,自负盈亏。早在2006年底,国家就下发了企业构建商业储备的政策,同时也批准了中国石油以及中国石化构建原油商业储备<sup>[2]</sup>,具体运营主要包括两种模式:一是采用与企业生产运行库混合管理的模式,例如中国石油的商业储备库;二是独立管理,例如中国石化的商业储备库管理。<sup>[3]</sup>以企业为主体的商业储备体系建设是国家石油储备的重要补充,也是我国石油战略储备的有机组成部分。

## 2.2 战略石油储备情况

从储油情况来看,国际能源署以90天作为国家石油储备的安全标准,而截至2016年7月底,美国石油储备库存总量已经达到20亿桶,接近150天的战略使用需求,而日本的原油储备量也能够满足150天的消费。而根据伍德麦肯兹的最新分析显示,2020年中国原油库存(包括战略和商业石油储备)可能将达到11.5亿桶,相当于83天的石油需求量,尽管已经接近国际能源署的安全标准,但相较于其他发达国家,中国的石油储备量还需要很大的提升。

## 3 我国石油储备体系建设存在的问题

### 3.1 行政化委托管理易造成权责不清

国家石油储备基地公司的构建及管理行政手段“委托”给企业,责权利主体难以区分,在建设时期该问题尚不明显,但在进入运营管理阶段后,代理问题便会更加凸显。国家石油储备基地公司所有权利属于国家,委托企业进行代管,然而国家石油储备基地公司是由受托企业注册成立,导致出资人责任不明确。当国储油开始进入市场流动,会产生大量的运营维护、资源分配问题,而石油成本牵涉到国民经济的各个方面,国储运营必须代表国家利益,权责如何把握,是石油储备体系必须首先解决的问题。

### 3.2 国储商储二级协作体系尚不完善

国储和商储作为石油储备体系的两大组成部分,共同构成了我国整体的石油战略储备。国家储备以国家为主体,商业储备主体是在国家财政资金的支持下完成建设,目前中国商储主要由中国石油、中国石化建设,一方面,国企作为国家授权的投资机构,为承担国有权益保值责任,需要探索符合企业需求的商业运营模式;另一方面,商储服务对象主要局限于企业内部,在商储运行的边界之外,就需要国家储备进行托底管理,从更层面上维护国家整体的能源安全。从全局角度来看,国储和商储有着共同的战略目的,在具体管理中既要充分发挥局部的积极性,又要保障整体的利益最大化,无论是具体地运行方式,还是使用时机地优先级,都需要更

加精细地设计。从建设阶段到运行阶段,二者之间需要更多的协调配合、互动沟通,以确保有限的资源更加高效地流动。

## 4 中国石油储备体系建设的建议

### 4.1 加快各级石油储备体系建设

储备能力的建设是石油储备体系的基础。对于国储,三期建设尾声是从建设到运营阶段的转折,仍有一些建设期遗留的工作需要收尾,对此必须充分重视,在合理的前提下,加快相关工作的办理节奏。企业储备方面,需要加快相关立法,将各环节主体都纳入储备范围中,扩大商业储备能力,同时明确商储油种、储备数量、服务边界等,完善商业储备体系建设。同时,有序协调国储与商储的资源调配机制,互相补充、互相调节,最大限度地利用全局资源,实现整体利益最大化。

### 4.2 加强市场研判把握轮换时机

从历史情况来看,国际油价波动极为剧烈,无论是国储还是商储,虽然储备的性质使之不必过度关注短期的价格波动,但从国际贸易角度看,何时收储、何时释放对于国家利益非常重要。而影响油价因素十分复杂,中国作为国际原油市场上最主要的购买者之一,更是油价博弈的直接参与者,必须深入研究,加强市场研判,制定符合市场规律的购销原则,充分利用储备能力,既要抓住时机收储资源,又要能在国内有需求时及时释放。

### 4.3 建立健全常态化运行机制

当前,我国石油储备仍处在摸着石头过河的探索阶段,对于各级储备主体来说,都迫切需要政府部门尽快出台相关政策予以指导。石油储备国家有关部门应当加快石油储备立法,制定有关的管理机制,规范我国石油储备建设。相关企业则应当在法律允许范围内,结合国情与企业实际需求,既要充分利用储备资源,又要积极主动地参与到储备机制建设中来,共同建设我国石油储备地常态化运行机制,减轻原油资源压力,提升我国在原油市场上的话语权。

## 5 结语

“后疫情”时代,全球政治经济形势愈加复杂,在今后数十年中,化石能源仍将占据重要的战略地位,国家石油储备建设直接关系到国家能源安全。经过十余年高速发展,我国战略石油储备体系已经取得阶段性的成果,同时也面临着新的问题,必须从国家层面进行统一部署,继续完善相关建设,有规划、有节奏地进行石油资源收储,在实践中探索符合我国市场需求的运行机制,稳步构建与经济发展规模相适应的储备体系。

### 参考文献:

- [1] 徐倩.新形势下中国石油储备现状及未来规划[J].化工管理,2018(25):16-17.
- [2] 李军,吴建国.中国石油储备建设对策研究[J].国际石油经济,2016,24(12):34-37+56.
- [3] 周轩等.中国石油储备现状分析[J].中国科技博览,2017(32).