

中国战略石油 储备政策研究

董秀成 周仲兵/著

China's Strategic Petroleum
Reserve Policy Research



科学出版社

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“扩大我国战略油气储备研究”
(批准号: 11JZD048)

中国战略石油储备政策研究

China's Strategic Petroleum Reserve Policy Research

董秀成 周仲兵 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书从公共政策分析的视角研究了中国战略石油储备项目的构建背景、必要性、物品属性、规模、运行机制、布局、监管体系及外部性问题。其中,物品属性、规模、运行机制和布局是本书的核心内容。为了借鉴国外相关经验,本书还介绍了少部分国外战略石油储备建设、运行与监管方面的内容。

本书适合油气储备机构从业人员、政府能源行业监管者、企业家、职业经理,以及研究人员等参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国战略石油储备政策研究=China's Strategic Petroleum Reserve Policy Research / 董秀成,周仲兵著. —北京:科学出版社,2016.6

ISBN 978-7-03-048021-7

I. ①中… II. ①董… ②周… III. ①石油储备-战略储备-石油政策-研究-中国 IV. ①F426.22

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第069657号

责任编辑:万群霞 / 责任校对:蒋 萍
责任印制:张 伟 / 封面设计:无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京教图印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年6月第 一 版 开本:720×1000 B5

2016年6月第一次印刷 印张:12 3/4

字数:262 000

定价:88.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

董秀成 1962年2月生，辽宁朝阳人，工学博士，中国石油大学（北京）工商管理学院教授、博士生导师、副院长，中国石油大学（北京）中国油气产业发展研究中心主任。主要从事国际经济与贸易、国际石油经济与能源管理、技术创新与管理方面的研究。长期为国家宏观管理部门和大型石油公司提供战略和政策咨询工作，并经常接受境内外重要媒体专访或采访，被誉为“当今中国最为活跃的专家学者”之一。获得过美国国际能源技术教育基金青年教师奖、北京市哲学社会科学优秀成果奖一等奖和国家能源局重大问题软科学研究优秀成果奖三等奖。入选教育部新世纪优秀人才和北京市高校优秀青年骨干教师。主持过国家自然科学基金、国家社科基金及教育部哲学与人文社会科学重大课题攻关项目，已在国际、国内核心学术刊物上发表科研论文100多篇，出版学术专著10余部。

周仲兵 1984年4月生，湖北恩施人，工学博士，长江大学管理学院教师。主要从事能源经济、能源政策及公共经济学研究，作为主要研究人员参与过教育部哲学与人文社会科学重大课题攻关项目、国家自然科学基金项目，主持并完成过湖北省社科基金项目，已在国际、国内核心学术刊物上发表科研论文20多篇。

前 言

1973 年，石油危机让西方国家认识到建立石油储备的重要性。1974 年，主要的西方国家成立国际能源署（International Energy Agency, IEA），规定成员国须建立一定量的应急石油储备，用来遏制石油输出国组织（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）通过限制产量和减少出口配额来抬高石油价格。经过近 40 年的发展，IEA 系统内的应急石油储备规模已达到 40 多亿桶，约占全球原油年产量的 13%。我国已成为第二大石油进口国，石油对外依存度已达 60%，所处国际地缘政治环境对我国石油供应安全存在较大的现实威胁，需要重新评估现有的战略石油储备能力。我国已经逐渐认识到了石油储备的重要性，在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》（以下简称《“十五”计划》）中明确提出“建立国家战略石油储备，维护国家能源安全”，并于 2004 年正式开始战略石油储备基地建设。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》（以下简称《“十一五”规划》）又明确要加快建设战略石油储备。按照《国家石油储备中长期规划（2008—2020 年）》，在 2020 年以前，我国将形成相当于 100 天石油净进口量的储备总规模。

中国共产党第十八次全国代表大会（简称“十八大”）报告明确提出：“深化行政体制改革，核心是推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。在社会转型的大背景下，公共政策成为政府治理的关键。转型时期利益多元化导致公共政策成为各种利益群体利益平衡的产物，政府必须建立一个适应社会变迁的利益协调机制，由统治性、经营性政府向服务型政府转变，必须及时有效地回应社会公众的要求，公共政策日益成为政府常用的治理工具，公共政策分析已在我国兴起并逐渐成为重要活动，公共政策的制定与执行问题成为政策分析的核心内容。

本书按照公共政策分析的邓恩范式，回答了问题的“为什么”和“是什么”，即对问题情势的感知、搜索和对问题边界与本质的界定；运用 DIS-Risk 模型对我国战略石油储备的目标规模进行了预测；在“行动理论”“博弈理论”与“组织

理论”的框架下进行了战略石油储备政策改进性设计；分析了战略石油储备基地布局方案；列举了战略石油储备政策过程的监控主体，并为它们梳理了各自可以使用的监控工具、方式与内容；指出了绩效评价对于战略石油储备项目的必要性与重要性，并初步设计了战略石油储备项目绩效评价指标体系；另外，还探讨了战略石油储备的外部性问题。

本书内容是 2011 年度教育哲学社会科学研究重大课题攻关项目“扩大我国战略油气储备研究”（批准号：11JZD048）的主要成果之一。全书编写分工情况为：董秀成设计总体思路、框架、方法选择及在具体分析结果后给出主要结论；周仲兵负责资料收集、整理、分析及执笔。本书编写过程中得到了众多老师、同事与朋友们的大力支持。尤其是刘炳义教授、严绪朝教授、吴少平教授、孙仁金教授、刘毅军教授、孙竹教授等的耐心评阅与修改建议，解决了本书编写工作中遇到的不少难题与存在的多处疏忽。郭杰、皮光林、龚南茜、冷夏、常勇、张惠、吕娜等在资料收集与分析方面也给予了笔者极大的帮助。在此表示诚挚感谢！

由于水平有限，书中疏漏在所难免，欢迎读者对本书提出质疑与批评！

作 者

2016 年 1 月

目 录

前言

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 战略石油储备受到政府高度重视	1
1.1.2 公共政策分析在我国兴起	4
1.2 研究的目的及意义	6
1.3 文献回顾	6
1.3.1 国外研究现状	6
1.3.2 国内研究现状	7
1.3.3 国内外关于战略石油储备的争议	8
1.3.4 文献评述	9
1.4 研究思路	12
参考文献	12
第 2 章 我国战略石油储备项目的政策问题构建	17
2.1 政策问题构建的一般程序	17
2.2 政策问题感知	18
2.2.1 国际石油地缘政治现状	18
2.2.2 我国石油对外依存度现状	21
2.2.3 我国石油行业运行现状	22
2.2.4 国内外战略石油储备规模	23
2.2.5 国内外战略石油储备法律制度	27

2.2.6	国内外战略石油储备管理体系	29
2.2.7	国内外战略石油储备基地选址对比分析	31
2.2.8	国内外战略石油储备方式和品种对比分析	32
2.2.9	国内外战略石油储备资金来源对比分析	32
2.2.10	国内外动用战略石油储备应急机制对比分析	33
2.3	政策问题搜索	34
2.4	政策问题界定	34
2.4.1	石油储备分类	34
2.4.2	战略石油储备的功能	35
2.4.3	我国战略石油储备的构成	37
2.4.4	战略石油储备的物品属性	38
2.4.5	问题的实质	40
2.4.6	我国战略石油储备的规范定义	40
2.5	政策模型	40
2.5.1	政策目标	41
2.5.2	政策过程	41
2.6	小结	42
	参考文献	42

第3章 我国战略石油储备规模预测 45

3.1	预测方法概述	45
3.2	战略石油储备规模影响因素分析	46
3.2.1	政治因素	46
3.2.2	经济因素	47
3.2.3	社会因素	50
3.2.4	自然因素	51
3.3	我国战略石油储备规模计算模型	51
3.4	我国战略石油储备的期望规模	52
3.4.1	参数预测	52
3.4.2	我国战略石油储备的基准规模	57
3.4.3	敏感性分析	58
3.4.4	几点讨论	61
3.5	小结	62

参考文献	63
第4章 我国战略石油储备机制改进	66
4.1 理论依据	66
4.2 战略石油储备政策模型的基本假设	67
4.3 事前分配储备“提取权”	70
4.4 促进储备油产权主体多元化	72
4.5 筹资工具多样化	73
4.6 政府加强与民众的沟通	75
4.7 改进储备释放机制	75
4.8 我国战略石油储备政策合法化	78
4.8.1 积极推动石油储备立法	79
4.8.2 加快制定《石油储备管理条例》	80
4.8.3 充分利用“决策气球”	81
4.9 小结	82
参考文献	83
第5章 我国战略石油储备组织体系优化	85
5.1 我国战略石油储备管理组织优化	85
5.1.1 组织定位与性质	88
5.1.2 组织结构形式	88
5.1.3 参考案例：中央储备粮管理组织体系	90
5.2 我国战略石油储备基地组织优化	91
5.2.1 战略石油储备基地的主要任务	91
5.2.2 组织结构形式	92
5.3 小结	93
参考文献	93
第6章 我国战略石油储备基地选址研究	94
6.1 研究方法选择	94
6.1.1 设施选址一般方法	94
6.1.2 石油资源流动研究现状	95

6.1.3	战略石油储备基地选址研究现状	96
6.1.4	研究思路与方法	97
6.2	我国战略石油储备基地现状	98
6.2.1	第一期战略石油储备基地运行现状	98
6.2.2	第二期战略石油储备基地建设运行现状	98
6.2.3	第三期战略石油储备基地筹备现状	99
6.3	影响储备基地选址的因素	100
6.4	我国战略石油储备基地选址原则、模型及求解方法	101
6.4.1	选址原则	101
6.4.2	选址模型	103
6.4.3	求解方法	111
6.4.4	目标规划模型构建	112
6.5	数据收集与处理	114
6.5.1	备选储备点的数据准备	114
6.5.2	储备需求点的数据准备	121
6.5.3	储备需求点与备选储备点之间的最短距离	124
6.5.4	备选储备点的双容量约束设定	124
6.5.5	应急限制期的设定	125
6.5.6	选择的战略石油储备基地总数设定	125
6.6	模型执行与分析	125
6.6.1	执行软件	126
6.6.2	执行结果	127
6.6.3	分情景的基地选址方案分析	129
6.7	小结	131
	参考文献	132

第7章 我国战略石油储备政策监控体系构建 134

7.1	我国公共政策监控主体及其监控方式	134
7.2	我国战略石油储备政策监控的主要内容	135
7.2.1	外部监控	135
7.2.2	内部控制	137
7.3	我国战略石油储备政策监控体系现状	139

7.4 加强对我国战略石油储备政策监控的建议	141
7.5 小结	142
参考文献	143
第 8 章 我国战略石油储备项目绩效评价体系构建	144
8.1 战略石油储备政策绩效评价的必要性与重要性	144
8.2 战略石油储备政策绩效评价客体与主体	145
8.3 战略石油储备项目绩效评价指标体系与程序	147
8.3.1 评价向度	147
8.3.2 评价内容	148
8.3.3 评价步骤与方法	149
8.4 我国战略石油储备项目绩效评价实验	151
8.4.1 实验过程	152
8.4.2 评价结果	154
8.5 关于实施战略石油储备项目绩效评价的建议	156
8.6 小结	158
参考文献	158
第 9 章 战略石油储备项目外部性探讨	160
9.1 经典外部性理论	161
9.1.1 外部性概念	161
9.1.2 传统经济学中外部性的解决方法	161
9.2 战略石油储备成本及其外部性	162
9.2.1 国外学者的观点	163
9.2.2 国内学者的观点	164
9.2.3 战略石油储备与替代能源发展的基本关系	165
9.2.4 战略石油储备对替代能源发展的排挤效应	168
9.3 我国替代能源发展现状	169
9.3.1 替代能源的定义	169
9.3.2 发展现状	170
9.3.3 存在问题	171
9.4 战略石油储备成本外部性内部化数学分析	172

9.4.1	外部性内部化	172
9.4.2	战略石油储备成本外部性内部化	173
9.4.3	战略石油储备成本外部性内部化的影响	173
9.5	内部化的措施	177
9.5.1	税收和补贴	177
9.5.2	企业合并	177
9.6	战略石油储备成本外部性内部化政策建议	177
9.6.1	引导传统大型能源企业发展替代能源业务	177
9.6.2	放开替代能源企业参与石油行业	178
9.6.3	能源价格市场化改革, 纳入外部成本	179
9.6.4	完善税收政策和行业监管	179
9.6.5	逐渐减少对传统能源行业的政府补贴	180
9.7	小结	181
	参考文献	181
第 10 章	总结	183
10.1	研究回顾	183
10.2	研究结论	185
10.3	研究展望	187
附录 A		188
附录 B		189
附录 C		191

从 19 世纪中后期开始,石油逐渐成为人类赖以生产与生活的主要基础能源。西方国家从 20 世纪 30 年代开始在全球范围内低成本地掠夺开采利用石油资源,加快本国经济发展和财富积累。但对石油资源的高度依赖也埋下了严重的危机——石油供给一旦中断,将给这些国家的经济与社会带来严重冲击。因此,建立石油储备以应对潜在危机的构想在这些国家逐渐付诸实践。

我国战略石油储备第二期工程已接近尾声,按照国家发展和改革委员会(以下简称发改委)的《国家石油储备中长期规划(2008—2020 年)》^①,我国在 2020 年前应该完成第三期工程。但我国至今没有完成任何专门针对战略石油储备项目的立法工作,国务院及其下属部门也没有出台相关管理条例。在我国战略石油储备合法性的“黑洞”中,存在一系列问题:我国战略石油储备究竟该如何定义;战略石油储备有什么样的物品属性;政府在该项目中应该有何种确切的角色定位和应该秉持怎样的一般程序;战略石油储备项目资金来源为何处,政府能否筹集到战略石油储备项目所需的全部资金;公众是否对战略石油储备表示质疑,以及怎样参与战略石油储备政策制定等。要将战略石油储备成功纳入有法可依的法制轨道,就必须把这些问题分析透彻。

1.1 研究背景

1.1.1 战略石油储备受到政府高度重视

第一次世界大战结束后,英国海军大臣温斯顿·丘吉尔^②将英国海军舰船的动力燃料由煤改成石油。在丹尼尔·耶金(Yergin)^{③[1]}看来,这是一个历史性

① 该规划并没有公开,详细内容还不得而知,但根据国家发改委的一份通知(发改办能源〔2009〕1637 号)可知,锦州、兰州、独山子、天津、湛江、惠州已经正式被列为第二批基地的入选地点。

② 1940 年成为英国首相。

③ 时任剑桥能源研究协会主席,《石油大博弈:追逐石油,金钱与权力的斗争》一书的作者。

的决定,因为这意味着英国海军从此转而依赖来自供应不稳定的波斯^①石油,能源安全自此上升为国家战略议题。从19世纪中后期开始,石油逐渐成为人类生产与生活的主要基础能源。西方国家,尤其是后来的OECD成员国,更是尝到了石油黑金的甜头,从20世纪30年代开始在全球范围内加速展开对石油资源的争夺与开采。但这些国家逐渐意识到,对石油资源的高度依赖也埋下了严重的危机——石油供给一旦中断,将给国内经济与社会带来严重冲击。建立石油储备以应对潜在危机的构想逐渐付诸实践。

上世纪60年代以前,世界石油定价权几乎被几个大型欧美石油公司所垄断,它们将石油价格压得很低然后大量进口,即便出现短暂的石油供应短缺,美国及其他发达国家也有足够的自有产能来确保它们在石油供应安全方面高枕无忧^[6]。

上世纪70年代初,OPEC对西方发达国家实行石油禁运,使得“石油供应中断”这个词在西方开始深入人心。1973年10月,第四次中东战争爆发,阿拉伯国家开始运用石油武器来对支持以色列的国家实行石油禁运,削减石油产量。对美国来讲,石油禁运的直接效果非常明显,几个月内汽油价格从25美分/加仑一下飙升到1美元/加仑;全国20%的加油站都遭遇了长达一周时间无油可售的情况;一些地方司机们不得不排着长队等上2~3小时才可能加上一点油;几乎所有加油站对顾客都限定了最高售量;一些加油站需要提前预约,不经常光顾的顾客还会被排除在外^[3]。由于对石油的依赖程度倍增,对西方人来讲,石油禁运意味着长达数十年的廉价能源价格时代已经终结,从此以后,它们不得不考虑如何节约石油能源,如何寻找石油的替代品;IEA便是OECD国家意识到需要采取一致行动来应对石油供应中断后的产物^[4];它们须设计一个有效运转的系统来应对严重的石油供应中断;原来有关合作的组织协议(指原OECD框架下的协议)不能有效地处理这些情况。IEA应对石油供应中断的重要性被当时的美国国务卿基辛格提到了国家能源安全的高度。在他倡议成立的新国际能源机构的第一次公开演讲中,基辛格这样说道:“不仅是阿以战争的产物;它是世界范围内需求的急剧增加严重超越了供应的积极性;……;一次促使生产商增加供应、消费者更合理消费及发展替代能源的广泛而艰难的努力。”^②

1973年石油危机后,通过建立石油储备抵御石油供应中断风险受到国际社会高度重视。最具标志性的事件是,国际能源署(International Energy Agency,以下简称IEA)于1974年成立,并规定成员国须建立一定量的应急石油储备,用来遏制OPEC通过限制产量和减少出口配额来抬高石油价格^[4, 5]。经过近四十年

① 现在的中东地区。自公元前600年开始,希腊人把这一地区叫做“波斯”,直到1935年,欧洲人一直使用波斯来称呼这个地区。

② 朝圣者协会演讲,1973年12月12日,伦敦。

的发展, IEA 系统内的应急石油储备规模已达到 40 多亿桶, 约占全球原油年产量的 13%。

1923 年, 法国发布政令要求经营石油产品的企业必须拥有最低限额的石油储备, 成为最早建立石油储备的国家。石油储备的概念, 以及国家依靠法律手段建立起来的石油储备制度也由此产生。1973 年, 法国有 400 立方米以上的战略储备油库 550 座, 储油能力超过 1500 万立方米, 到 1999 年 12 月 31 日, 只剩下 288 座, 储油能力下降到不足 1300 万立方米^[6]。

1975 年, 美国通过能源政策与节约法案 (Energy Policy and Conservation Act, EPCA), 用法律形式确定建立战略石油储备。美国战略石油储备的最初计划规模为 500 万桶, 1978 年 5 月, 计划规模增加到了 750 万桶, 2005 年, 《能源政策与节约法案 (2005)》将计划规模扩大到 10 亿桶^[7]。

1978 年, 德国成立石油储备协会 (Erdoel Bevorratungs Verband, EBV), 根据法律规定, 所有炼油厂、石油进口公司、石油销售公司及使用石油发电的电厂都必须是联盟成员, 并履行储备义务。1987 年, 德国对石油储备法做了修改, 增加了石油储备联盟的储备义务, 即按照上一年的进口量建立 80 天的储备^[8]。

1989 年日本通产省进一步提出国家储备达到 5000 万千升的计划, 即 IEA 规定的储备量要求; 同时有计划地降低民间储备的规模, 最终将民间储备降低到 70 天的水平^[9]。

可以看出, 战略石油储备的产生是源于西方发达国家意识到了石油供应中断的可能性, 但他们对石油供应中断的理解还是比较狭隘的。在他们看来, 石油供应中断似乎仅是战争或政治外交的后果。在第二次石油危机期间, 美国人第二次体会到了严重的石油供应中断。1979 年, 伊朗爆发伊斯兰革命, 大量的抗议活动与工人罢工使得伊朗的原油生产急剧减少, 原油出口被迫停止, 尽管沙特阿拉伯及部分其他 OPEC 国家增加了产量, 但世界原油总产量还是下降了 4%。美国时任总统卡特宣布终止从伊朗进口石油, 使得恐慌情绪在国内进一步蔓延。同年 4 月, 卡特政府又放松了石油价格管制, 使得油价进一步蹿升, 从 15.85 美元/桶涨到 39.50 美元/桶 (按真实价格比较, 这一纪录直到 2008 年的 3 月 7 日才被打破)^[10]。卡特将这次石油危机形容为“道义上等同战争”, 几个月后 (也就是 1980 年的 1 月), 卡特签署了一项名为 “Carter Doctrine” 的声明, 宣称 “对美国在波斯湾地区石油利益的任何干扰都将被视为是对美国核心利益的攻击。”^[11] Rowen 和 Weyant^[12] 概括了 1973~1982 年这段时期石油供应中断的内涵。他们指出, 潜在的石油供应中断包括三种情形: 第一种是类似当时 (伊拉克和伊朗战争期间)

伊朗石油出口减少的情况（或日均减少 300 万桶的情形）；第二种是源自沙特阿拉伯的原油供应中断，或者同时涉及伊朗、伊拉克和科威特的更广泛的军事冲突导致原油产量减少（或日均减少 900 万桶的情形）；第三种情形是苏联采取措施阻断整个波斯湾的石油出口（或日均减少 1800 万桶的情形）。从他们的描述中可以看出，直到 20 世纪 80 年代，石油供应中断这个概念仍然局限于战争灾难所造成的石油供应骤减，并且打上了冷战思维的烙印。

我国逐渐认识到了石油储备的重要性，在《“十五”计划》中明确提出“建立国家战略石油储备，维护国家能源安全”^[13]，并于 2004 年正式开始建设战略石油储备基地。2006 年，《“十一五”规划》明确提出将加快建设战略石油储备^[14]。按照《国家石油储备中长期规划（2008—2020 年）》，2020 年以前，我国将形成相当于 100 天石油净进口量的储备总规模^[15]。

近年来，中国的石油需求呈现快速增长趋势，石油对外依存度不断攀升，第二期国家石油储备工程完成后中国战略石油储备规模离总体规划目标仍有很大差距。因此，部分学者呼吁加快、扩大中国战略石油储备；政府层面对此也高度重视。教育部将“扩大我国战略油气储备研究”列为 2011 年度哲学社会科学重大课题攻关项目（批准号：11JZD48）。2013 年，国务院发布《能源发展“十二五”规划》，提出 2015 年前要“建成国家石油储备基地二期工程，启动三期工程，推进石油储备方式多元化”^[16]。

1.1.2 公共政策分析在我国兴起

十八大报告^[17]明确提出，“深化行政体制改革，核心是推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变”。在社会转型的大背景下，公共政策成为政府治理的关键。转型时期一个主要的特征是社会利益多元化，公共政策成为各方利益博弈的焦点，政府必须建立一个适应社会变迁的利益协调机制^[18]。推动政治文明建设，就必须推动公共政策与公共行政管理转型^[19]。随着政府职能向服务型转变，公共政策成为政府常用的治理工具，为了及时有效地回应公众诉求，政策分析逐渐成为重要活动^[20]。尤其当下我国经改革进入“深水区”，政策制定与执行是政策分析的重心^[21]。

公共政策分析是一种质疑性的、能动性的、政策知识和主张的创造活动，它以政策问题为中心，以政策过程为线索，以民主为依归，以倡导、交流为目的^[20]。公共政策分析的功能和意义主要是减少政策失误与提高政策效率^[22, 23]。我国民间组织对公共政策的影响日益明显，这要求公共政策必须具有民主性、科学性与

可操作性,政府服务公众的角色将逐渐突出^[24-26]。在我国,中国共产党是唯一的执政党,做好公共政策分析有利于提高其行政能力^[27]。

从大量现有文献中不难看出,在中国公共政策正步入政治舞台的中央,其公众参与度也在不断加强,那些能够较好回应公众需求、与时俱进的公共政策带来的是执政党地位的不断巩固和社会的长治久安,而那些无视公众呼声、刻舟求剑的公共政策必然为当权者甚至整个社会埋下隐患。这样的隐患一旦积重,必然难返。要克服这些隐患,必须做好公共政策分析的功课。

陈潭^[28]引用日本学者药师寺泰藏^[29]的话——“‘公共政策’的意思与其字面意思相同,即为‘公共’而制定的政策”,简明扼要地指出,公共政策无法离开公共性,公共性是公共政策固有的基本属性。王乐夫和陈干全^[30]总结得出公共性是公共部门管理活动的终极价值。周庆国^[31]论证了公共性的维度之一——公平,是公共政策的核心价值向度^①。何安妮^[32]认为,公共利益是公共政策伦理的精神内核等。综上所述,不难得出公共性是公共政策的精神内核这一结论。

公共性是指特定范围内由特定对象、环境和结果将具体个人(或主体)联系起来且具有普遍性、不确定性和意识交互性的社会关系^[33]。公共性是现代公民社会公共生活的本质属性,具有开放、平等与社群的特性,通过特定共同体成员理性、自觉的交互主体性行为与结构性活动而得以存在^[34]。公共性与私人性是从原始社会中同时分化产生出来的社会关系性质,但在传统社会向现代社会的转变过程中,具有公共性的社会领域不断增长并具有越来越重要的作用和优先性^[33]。张康之和王喜明^[35]将公共物品属性纳入公共性范畴内,认为“公共性是指公共部门、政府的属性,公共物品是由公共部门、政府提供给社会的具有公共性的物品。”郑谦^[36]则进一步指出,公共性是由公共物品派生出来的概念,公共性强调公共物品的伦理价值。从公共性的定义来看,公共物品所具有的非竞争性与非排他性决定公共物品必然具有公共性。

Leiby等^[37]指出,为了应对石油供应短缺和油价冲击,石油消费大国建立了战略石油储备,但这也会引起市场失灵的问题。Goldthau^[38]在研究全球能源安全治理时指出,公共物品问题的存在是全球能源安全治理逻辑的起点之一,并指出石油储备乃全球石油市场典型的公共物品。王紫伟^[39]在研究中国战略石油储备财税政策时也指出,战略石油储备具有公共物品属性,认为战略石油储备的成本是集中的,由国家集资筹建,但是收益是分散的,惠及全世界各个国家。因此,作为应对石油供应中断的工具,战略石油储备具有非排他性和非竞争性,会引起

① 不过,他并未说明公平是公共政策的唯一价值核心。实际上,笔者将在后面说明效率也应该是公共政策的核心价值取向。