

# 能源安全体系建构的理论与实践

吴磊

**摘 要:** 在我国能源安全面临的一系列重大问题中, 能源领域的政策规划薄弱, 法律保障制度建设与管理体制改革滞后, 能源供应与能源安全保障体系缺乏相关政策、法律和制度的保障。只有真正做到政策、法律和管理体制“三位一体”, 才能确保国家能源安全。本文从能源安全体系建构的理论和实践出发, 借鉴西方能源安全战略实践, 从政策、法律和管理体制等角度, 对我国能源安全体系的内在机制建构进行分析, 旨在为我国与中东能源合作提供借鉴与参考。

**关键词:** 能源安全; 内在机制; 中国能源外交; 制度建构

**作者简介:** 吴磊, 博士, 云南大学国际关系研究院教授(云南昆明 650091)。

**文章编号:** 1673-5161(2009)01-0036-09

**中图分类号:** F371

**文献标识码:** A

近年来, 我国的能源问题特别是能源安全问题引起了各界人士的广泛关注, 受到了战略决策层的高度重视。如何切实保障国家的能源安全, 减轻或降低能源危机的风险, 确保国家经济和社会的健康发展, 是摆在我国政府面前的重要课题。为此, 学界和有关机构提出了不少对策, 如“走出去战略”、“能源供应多元化战略”、“战略石油储备”及“能源安全预警应急体系建设”等。同时, 我国有关能源安全的法律法规也正在酝酿或规划制定之中, 《能源法》的制定已经纳入了国家视野, 并有望在近年内颁布实施。国家能源安全政策、法律和管理体制“三位一体”不仅是国家能源安全体系建构的内在机制和关键内涵, 而且是国家综合能源战略有效性的保障和前提条件, 具有优先进行理论和战略实践建构的重要意义。

## 一、西方国家能源安全的体系建构

### (一) 能源安全的本质特征

能源安全的内涵和外延极其丰富, 既与既定时空范围内特定国家的碳氢化合物资源(油气)供应基础、供应多元化和能源消费结构有关, 又与能源投资和基础设施建设有关; 既是经济问题, 又是环境、政治、外交和安全问题; 既有国内政策含义, 又有国外政策含义。因此, 国家能源安全体系建构也是一项综合、复杂而又广泛的系统工程。

从西方国家的经验看, 对能源安全本质特征的正确理解和分析, 是国家能源安全体系建构的

内在前提和理论基础，因为“错误定义能源安全对国家经济和政治战略都是致命的”。<sup>[1]3</sup>在1973年和1979年两次石油危机中，西方国家在能源安全理论建构、政策法规、体制保障及其战略实践方面积累了丰富的经验，我国能源安全体系的内在机制建构也可从中获得启发。

受能源危机冲击的影响，20世纪七八十年代，能源安全意味着减少或降低消费国的石油进口水平，并对石油进口和油价进行风险管理。这一时期西方的主要论著，如《能源安全》、《石油供应与油价》、《石油价格革命》、《石油危机：性质与意义》等，对能源安全的概念、本质和特征等问题进行了分析界定。<sup>[2]21-42</sup>有学者认为，能源安全是一种“状态”，在这一状态中，国家经济和社会发展必须建立在合理的价格和充足的能源供应上，并有能力避免能源供应中断的风险。欧洲委员会把能源安全定义为“供应安全的保障能力”，或通过国内充足的能源供应，或通过国外稳定的能源供给，以可接受的价格确保能源需求得到满足。<sup>[3]</sup>威廉·马丁指出，能源安全有三个层面的含义：一是狭义的概念，指对不稳定的中东石油进口依赖不断增长的情况下，对中东石油供应可能中断或短缺带来的风险进行管理；二是广义的概念，指以合理的价格获得充足的能源供应，以满足不断增长的能源需求；三是与能源安全相关的政策议题，如环境挑战与可持续发展，这一层面往往被学者和决策者所忽视。<sup>[4]</sup>1985年，国际能源机构（IEA）把能源安全定义为“以适度的成本获得的充足供应，特别是石油的充足供应”，可谓是对这一时期能源安全概念的集中界定。

两次石油危机以来，西方学者和政策研究人员陆续发表了大量论著，如《石油与世界权力：石油危机的背景》、《能源政策与国际政治》等，把分析视角进一步扩展到能源安全的政治经济学领域，如能源安全与全球争夺、国家权力、地缘政治、能源外交之间的关系命题。<sup>[5]、[6]</sup>冷战时期，西方石油安全分析主要集中在对中东石油安全和防止苏联对该地区的控制等问题上，这是西方能源安全理论建构超越经济学视野和“泛政治化”的具体体现，“能源地缘政治”也应运而生。<sup>[7]161</sup>在不断深化的理论认识中，最具代表性的观点是以IEA前总干事罗伯特·普里德尔为代表的。他们认为，能源安全适用于所有形式的能源资源，而不仅限于石油。虽然油价是国际大宗能源商品贸易的“基准”价格，决定或影响着其他能源商品的价格水平，在能源安全中占据着核心地位，但在国家能源安全问题中，天然气、电力（包括核电）和煤炭的供应安全也同等重要；能源安全也是投资安全和环境安全问题，国家能源安全政策必须充分反映投资安全和环境安全的因素；能源安全是一个全球性问题，在能源危机中，任何依赖能源进口的国家都难以幸免，只不过是受冲击和遭受损失的程度不同而已，任何国家的能源安全政策都必须具有国际合作的战略视野；能源安全是个超乎市场和经济范畴的概念，它涉及一系列政治、外交和军事战略议题。因此，能源危机的产生不止一个原因，除经济和技术因素外，地缘政治等非经济因素也值得高度重视。<sup>[8]</sup>

此外，政策研究人员逐渐认识到，能源安全既包括能源进口国的供应安全，也涉及生产国的需求安全问题。只有生产国的市场需求得到保障，国际能源市场才可能均衡正常地运行。20世纪八十年代中期，国际石油供过于求，油价暴跌，长期低迷的供求和价格形势使国际能源安全环境大为改善，有利于能源进口国的安全。然而这种形势却导致了生产国的能源出口收入剧减，经济社会发展缓慢，引发地区动荡与冲突。重要的是，生产国的能源勘探和生产投资严重不足，可持续能源供给能力下降，反过来又严重影响到国际能源的供应和价格安全。<sup>[9]</sup>2003年以来，国际油价在震荡中持续走高，造成国际能源安全形势再度紧张的原因之一，就是生产国的长期投资不足致使能源市场供应再度偏紧。因此，西方能源安全理论在强调工业化国家“集体能源安全政策”的同时，也越来越意识到生产国的市场需求保障问题。1991年以来，在能源安全战略实践上，能源消费国与能源生产国的安全合作与对话机制逐步建立起来。<sup>[10]</sup>

## （二）西方国家能源安全的政策与法律建构

综观西方国家的战略实践经验，尽管各国面临的能源安全形势与任务不尽相同，战略重点迥异，但西方国家确保能源安全的政策措施和法律法规却如出一辙。1974年IEA的成立是西方工业化国家集体能源安全政策的产物，是其能源安全理论强调“国际合作”的产物，也是IEA具有法律效力的“国际能源计划”（IEP）的法律产物。IEA的最初目标是在石油供应中断情况下采取共同行动和“分担成本”，减轻或降低石油危机造成的损失。经过30多年的发展完善，西方国家的能源安全体系建构日益完备和制度化，其关键因素是国际能源机构及其工业化成员国，同时包括战略石油储备、对能源市场和政策的监督分析以及应急分担供应机制。

IEA的“集体安全”机制是西方国家能源安全体系的集中体现。1977年，IEA部长会议曾达成了“12项能源政策原则”，主要包括减少石油需求、石油供应多元化、鼓励节能和能源替代、扩大核能利用、提供适宜的投资环境、加大能源研发和新能源技术投入以及与产油国进行对话与合作等内容。1993年IEA部长会议再次达成了能源政策的“共同目标（Shared Goals）”，其中，能源安全政策是中心目标。该目标试图把所有影响能源安全的要素综合起来，对其进行充分界定，以确保能源安全政策和相应的经济、政治和法律工具的有效性和灵活性。IEA在“共同目标”中界定的能源安全政策主要包括：能源供应多元化、效率和灵活性以及能源部门内部或跨部门的能源消费和能源来源的多元化；能源体制具有适当和灵活反应能源紧急情况的能力，并在某些情况下采取集体机制和行动；提高能源效率和节能，促进能源安全和环境保护，继续鼓励研发和新能源技术的应用；保证市场运行更加有效的能源价格，有助于能源市场的效益和促进能源安全的投资；能源市场所有参与者之间的合作以及增强全球能源安全和环境保护的信心。<sup>[10]</sup>但IEA的上述能源政策并不足以确保能源安全。要确保能源安全政策的有效性，必须对政策工具进行充分建构。1973年爆发第一次石油危机不久，西方学者和政策研究人员就开始关注应急能源危机反应与危机预警机制等问题。1974年IEA刚一成立，相关国家就从国家安全的高度，在法律保障机制建设中增强了能源安全预警应急体系的法律保障的制度建设，加快了能源安全法的制定和立法工作。其法律工具的建构包括应急能源储备、应急需求限制措施、应急组织监管、储备动用和分配程序、应急能源替代、情报收集与应急数据库建设以及主要法律规定如法律地位、立法与权限、强制性与非强制性储备、应急反应政策与法律工具间的关系等广泛要素。

德国《能源安全法》（1974）是国家能源安全法制化建设的最早成果，英国《能源法案》（1976）、加拿大《能源供应应急法案》（1978）和《应急法案》（1998）、美国《能源部组织法》、《能源政策与节能法》（1990、1992、1998）和《能源政策法》（2005）、日本《石油储备法》（1978、1995）、《日本国家石油公司法》和《石油供求调节法》以及IEA的“国际能源计划”（IEP）等一批法律法规的制定和出台，不仅为有关国家能源管理组织的法律地位、权利、责任与义务奠定了法律基础，而且为开展国际合作、采取共同行动奠定了政策和法律依据。<sup>[12]348-349</sup>

### （三）“三位一体”：西方国家能源安全体系的内在机制建构（以美国为例）

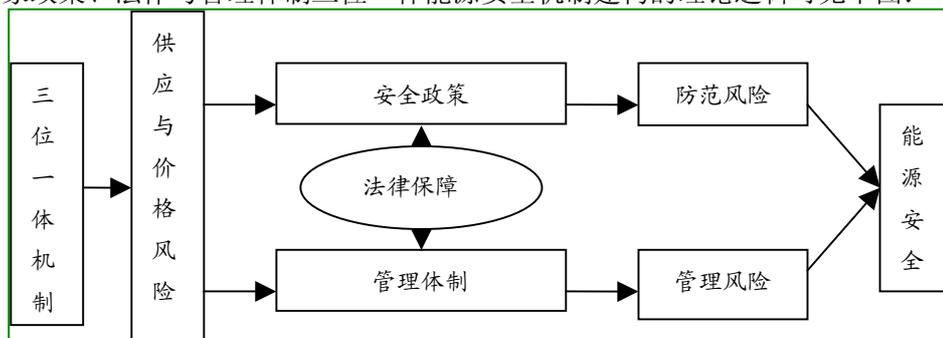
如同集体安全机制一样，西方国家能源安全体系的内在机制建构普遍遵循了“政策、法律和体制”三位一体的思路，政策、法律和体制三者之间相辅相成，共为合力，有的甚至合二为一，且这种内在机制建构业已成为一种范式（见下图）。



尽管美国的能源安全政策备受争议，华盛顿能源安全政策与外交政策目标也时常相左，<sup>[13]176-179</sup>但美国的能源安全机制却是西方发达国家中最完善的，历届联邦政府的能源安全政策之所以能顺利实施，也要归功于这种机制化和制度化建设的结果。在美国的三位一体机制中，作为规范和指导能源安全政策实施的“国家能源法”（即1990年的《能源政策与节能法》或2005年的《能源政策法》），一直拥有核心地位。实际上，美国在能源安全战略实践中，基本把能源政策与能源法视为一体，不论是1990年通过的《能源政策与节能法》还是1992年和1998年修改完善的《能源政策与节能法》，抑或是2005年通过的《2005能源政策法》，都是既体现了法律的权威性，又突出了代表国家意志和权威的能源政策的合法性、有效性和统一性，因而这种建立在法律基础上的国家能源安全机制具有权威性、长期性、稳定性和前瞻性等特点。

美国的能源法是一个庞大和复杂的系统，不仅是政策制定及其落实的法律依据，而且是国家能源安全战略的政策工具。美国的任何能源安全战略实践几乎都可从能源法中找到法律依据或者获得法律授权。如美国的“战略石油储备政策”（Strategic Petroleum Reserve Policy, SPR）的法律依据是《国家战略石油储备法》（National Strategic Petroleum Reserve Law），后者为国家战略石油储备的建立、储备运行、储备动用以及履行IEA的责任和义务，提供了强制性的法律保障。再如美国管理、组织和落实国家能源安全政策的执行机构是能源部（DOE），能源部于1978年成立的法律依据是《能源部组织法》（The DOE Organization Act）和《联邦能源管理法》（Federal Energy Administration Act）。按照美国法律，能源部不仅担当“国家应急分担组织”的重要职能，而且担负着能源安全政策、国际协调与合作（特别是与国务院合作）、情报搜集与分析、战略石油储备、节能和再生能源开发以及提供法律咨询和指导意见等重要职责，实际上是组织、管理和落实国家能源安全政策的重要载体。因此，从某种意义上说，美国能源部也是贯彻和落实国家能源安全战略的政策工具。尽管能源安全政策会随形势变化而变化，但在美国国家安全战略中，能源安全管理机构的作用和地位却是长期化和机制化的。

从西方国家的经验看，政策、法律和体制是形成合力而发挥作用的：政策是行动准则和指导方针，法律是制定和实施政策的依据和规范。法律具有强制性、稳定性和长期性，政策具有易变性和灵活性，缺乏国家强制力保障的能源政策往往得不到落实，而规范意义上的政策制定、执行与调整一般必须建立在法律基础之上。同时，管理制度建设对政策和法律的调整、修改和完善提供制度化保障作用，三者之间是相辅相成、互为因果的。能源安全理论的核心问题是供应和价格。法律对能源供应安全和价格稳定的作用在于强制保障、规范政策制定与政策调整、健全风险管理职能、防范供应与价格风险、预防危机、最大限度减轻或降低供应及价格风险暴露造成的损失。它与安全政策和管理体制共同服务于国家短期、中期和长期能源安全的战略需要。归纳起来，西方国家政策、法律与管理体制三位一体能源安全机制建构的理论逻辑可见下图：



## 二、我国能源安全体系内在机制分析

当前，我国能源形势面临一系列重大挑战：一次能源供应全面紧张，能源可持续供应面临巨大压力；对外石油依存度增速过快，石油供应安全形势严峻；能源消费结构不合理，能源利用效率低，节能潜力尚未充分发挥；环境污染和生态问题严重；能源危机管理和安全预警应急机制缺失；“中国能源威胁论”抬头，我国外交面临新的课题；国际能源竞争形势愈演愈烈，“走出去”战略面临多重竞争和困难等。这些问题无不与国家能源政策制定、法律保障制度建设和管理体制改革的三大理论和战略实践的建构有关。但我国能源安全的政策规划、法律保障制度建设和体制改革仍然滞后。与西方发达国家相比，国家有关能源安全的法律建构总体缺失，相应的能源安全管理组织和机构的功能继续弱化，已经到了进行理论和战略实践建构的重要阶段。

首先，在政策方面，我国并非完全缺失相关的能源安全政策和措施，如我们提出了“能源供应多元化”、“充分利用国内外两种资源和两个市场”、“走出去战略”、“战略石油储备”以及“能源中长期发展规划纲要草案（2004~2020）”等，但从政策研究角度看，这些政策仅是纲要性的指导原则和行动方针，不仅政策内容和重点比较模糊，而且大多缺乏政策目标的量化指标。特别是政策工具即具体策略、措施、手段和途径的缺失，使得上述能源安全政策总体上不能成为一项综合性和完整性的能源安全战略。菲利普·安德鲁斯—斯皮德指出，“中国政府仍然未能制定出一项综合的能源政策”是目前“中国面临的两大急迫能源政策挑战”之一；虽然中国政府在2004年的能源发展规划中高度强调了能源效率和节能的重要性并提出了具体的节能目标，但“在这些政策目标如何实现”等具体问题上，中国缺乏相应的具体措施以及实现政策目标的“新途径”<sup>[14]</sup>。显而易见，我国仍然缺乏综合性和具体性的政策或策略工具，而政策或策略工具的建构正是国家能源安全体系内在机制建构的重要和关键内涵。换言之，我国能源安全的“方程式”已经存在，关键在于解开方程式的过程和结果。长期以来，我国与能源问题有关的政策调整不仅滞后于现实发展需要，具有短期性、临时性的特点，而且有关政策制定或政策调整缺乏相应的法律根据和体制保障，因而难以具有权威性和持久性。

我国现行能源政策评估

现有政策	现行政策属性与缺陷	缺失的政策
能源中长期发展规划纲要草案 2004~2020	纲要性和草案性、框架性； 具体政策目标、策略、措施和手段 等政策工具缺失；法律缺位；	国家综合能源政策 (总政策)
能源供应多元化政策	纲要性和框架性； 政策工具缺失；法律缺位；	石油天然气政策 (具体政策)
“走出去”战略与利用国内 外两种资源和两个市场政策	同上	战略石油储备政策 (具体政策)
战略石油储备与健全能源 安全预警应急体系政策	纲要性和框架性；有一定的政策目 标和措施，法律基础缺失；	能源安全预警应急政策 (具体政策)
		能源管理与组织政策（具体政策）
		国际能源安全政策（具体政策）

其次，我国能源安全政策的不完善与保障国家能源安全的法律法规体系建设的长期滞后紧密相关。我国保障能源安全的有关法律法规还不健全，尚需要修改完善，如已颁布实施的《电力法》、《矿产资源法》、《煤炭法》、《节能法》和“对外合作开采陆上和海上石油条例”等系列法规，大多是计划经济体制的产物，已不符合改革和发展的需要。即便不是计划经济体制的产物，也由于“安全”内涵的缺失等原因，越来越不适应目前国家经济发展的战略需要。迄今，国家亟需的《能源基本法》（总法）、《石油天然气法》（行业法规）、《能源应急法》、《战略石油储备法》和《能源组织与管理法》等法律法规，或者根本缺失，或者正在酝酿制定之中。<sup>[16]</sup>加强能源安全方面的立法工作，研究、制定保障能源安全的法律法规，加快修改完善现有法律法规，形成基本完善的能源安全法律保障机制，以此规范政策制定、政策调整、政策落实以及制度建设的作用，已经具有重要的战略价值。<sup>[15]</sup>

我国现行能源法律法规评估

现有法律法规	缺失的法律法规（称谓不一）
《电力法》	《能源基本法》
《矿产资源法》	《石油天然气法》
《煤炭法》	《能源应急法案》
“对外合作开采陆上和海上石油条例”	《战略石油储备法》
《节能法》	《能源管理与组织法》
《可再生资源法》（新，2005年）	《国际能源合作法》

最后，由于政策和法律缺失，事关国家能源安全的管理体制改革和制度创新也无法到位，相关方案至今未出台。近年来，针对我国能源问题日益突出和形势严峻的情况，国内外组建“能源部”的呼声和建议日益高涨。自1998年以来，我国对能源管理体制进行了重构，对能源企业进行了公司化改革，国家计委分管能源部门，国土资源部主管资源勘探开发，这一“管理分权”使“清晰的战略方向丧失了”。尽管2003年国家组建了国家发展与改革委员会，并在其旗下设立了专门负责能源战略和政策规划的能源局，2008年的机构改革进一步加大和充实了能源局的框架和实力，但实际上“能源局的权威和影响是极其微弱的”，因为“能源局或许确实代表着权威和专业的强化，但根据它面临的挑战，政府等级中此类局级单位的权威是不充分的”<sup>[14]</sup>。重要的是，能源局的地位、权限和威望问题缺乏相应的法律依据。可见，我国目前遇到的难题不在于资金、人才和技术等方面，而是来自于体制、机制或制度方面的障碍，因此，必须在政策制定和法律构建的基础上，进行相关的体制改革与制度创新作为保障。“部级或部级以上水平的长期机构的建立”以及“在整个能源供应链上采取根本性的政策措施”应该提上议事日程。能源部的建立目前看来，不仅是必要的和紧迫的，而且在其之上还应建立类似于美国的“联邦能源委员会”的更权威的决策机构。

### 三、我国能源安全体系与中东能源供应

能源安全政策、体制改革、保障与规范能源安全政策和制度建设的法律法规建构的滞后，导致了我国能源安全体系内在机制建构的总体缺失，已经带来了许多不利影响，如能源生产与投资、

价格形成机制、消费和财政税收（“费改税”）、国家垄断与市场化矛盾、国内外政策的协调与统一等。

首先，在国家综合能源安全战略中，我国能源安全有可能继续存在战略判断不准、定位不明、目标和方向不清晰、层次不清等问题。如从时间跨度看，我国要应对的能源安全问题有短期、中期和长期之分，需要中长期的综合性的能源安全政策，并辅以相应有效的政策工具作为保障。值得注意的是，提高能源利用效率、鼓励节能和能源替代以及实行环境友好等政策措施，不是短期内能够达到的战略目标，而是长期和艰苦的奋斗过程，应该视为中长期发展战略规划。此外，在我国对外石油依赖不断增长的情况下，在中短期内，我国的对外石油供应面临中断、短缺或油价暴涨的可能性依然存在，应对突发性石油供应和油价危机应该成为国家能源安全政策的首要任务，这是国家能源安全内在机制建构的基石和前提条件，必须从政策、法律与体制三位一体合力的角度，研究加快危机管理和预警应急机制建设问题，对能源危机管理和应急反应机制的构成要素，即应急能源储备、应急需求限制措施、应急组织监管、储备动用和分配程序、应急能源替代、情报收集与应急数据库建设等问题，优先进行综合分析和具体规划。目前，我国的能源安全体系建构仍然缺乏“应对下一次能源危机”的基本机制。如同国家安全一样，缺乏“安全内涵”的国家安全战略是空洞的，缺失“安全内涵”的能源安全战略也是站不住脚的。从国际经验来看，任何国家的能源问题都是高度政治化的，任何国家确保能源安全的政策措施如果不是建立在为了应对“下一次能源危机”的基础上，都将是错误和致命的。<sup>[17]38-56</sup>因此，我国能源安全的内在机制建构如何兼顾短期、中期和长期能源安全战略目标的需要，如何区分战略目标的轻重缓急，需认真分析研究和具体规划。

其次，在对外能源安全战略问题上，在过去十余年来，我国多元化能源安全战略的重心主要指向俄罗斯和中亚地区，即所谓的“北方战略”。不可否认，俄罗斯、中亚和世界其他地区（如拉美）的确是我国能源多元化战略的重要组成部分，且中国—俄罗斯、中国—中亚能源安全合作的战略意义显然也超出了能源合作本身。但俄罗斯和中亚对我国能源安全的战略价值在于多元化，而不是战略性替代（中东）。从全球石油资源分布、产油能力、供应潜力、进口成本等综合因素分析，我国未来绝大多数的进口石油需求（50~60%以上）将不得来自中东和北非地区。虽然来自俄罗斯、中亚和世界其他地区的能源有助于改善我国的能源安全环境，但中东石油已经并将继续成为我国能源安全方程式中的“重中之重”，我国的能源安全政策也将日益突出地反映中东石油安全的重要现实。<sup>[18]</sup>因此，在此发展趋势下，如何调整和制定国家的有关政策，如何在“多元化”与“集中化”之间进行战略规划，如何突出针对中东石油的政治、经济、外交战略和策略工具建构，显然是国家亟待研究的重大议题之一。

再次，由于对外能源安全政策的透明度不够，宣传不力，西方国家对我国能源安全政策歪曲和指责增多，致使“中国能源威胁论”甚嚣尘上。尽管西方宣扬“中国能源威胁论”，指责“中国为了自身的能源安全而加强与伊朗、苏丹等‘野蛮’国家的政治、经济和军事关系<sup>[19]</sup>以及中国的“单边能源外交……有损国际和西方国家的能源安全利益”<sup>[20]</sup>，诸如此类的批评和指责是不客观、不公正的。但同时说明，我国对外能源安全的某些战略实践在重视与资源丰富的发展中国家发展关系时，忽视了与西方发达国家进行必要的战略合作与协调的内容。如果考虑到能源安全是个全球性问题，再考虑到西方国家仍然掌握和享受着我国亟需的能源技术优势和管理经验，如节能技术、核能技术和设备、清洁燃煤技术和环保技术等，以及考虑到西方国家仍然具有的对全球能源安全的控制和影响能力<sup>[21]</sup>，从中长期能源安全战略的角度看，我国不与西方发达国家在国际能源安全问题上进行战略合作与协调是不可能的，不与西方国家在节能与能源替代、新能源技术开发、

环境保护与可持续发展、能源技术转让等方面开展合作也是不可能的，这不符合我国的长期能源安全利益。因此，我国的相关政策至少必须在全球、地区和国家层面以及发达国家与发展中国家之间、能源生产国与进口国之间统一规划和建构。

## 四、结语

今后数十年内，能源安全都将是我国主要的国家安全问题之一，但我国能源安全体系的内在机制尚未充分建构起来。鉴于问题的紧迫性、重要性和复杂性，现在是国家既快又好地进行综合建构的时候了。可根据我国国情和实际需要，在借鉴西方经验的基础上，从政策、法律和管理体制三位一体的角度进行战略建构。

政策建构首先应该建立在对我国短期、中期和长期面临的能源安全形势与任务的分析和把握的基础上，相关政策工具在强调国家中长期能源安全战略目标的同时，也要突出应对短期或紧急能源情况的机制和能力建构；政策构建必须是综合、长期、稳定和切实可行的；政策工具必须统筹建构，兼顾国内和国外政策以及全球、地区与国别政策的统一与协调；政策构建必须是综合的，即应该涵盖产业与投资、市场与供求、供应多元化、节能与能源替代、环境与可持续发展、国际投资与贸易、能源外交、国际合作与竞争等广泛内容。显而易见，供应与价格应该成为我国能源安全政策建构的核心内容，一切战略建构都必须围绕这一核心能源政策进行规划。

在法律保障机制建构方面，国家《能源法》应该涵盖《石油天然气法》、《能源应急法案》、《战略石油储备法》、《能源与环境保护法》、《能源管理与组织法》及《国际能源合作法》等法律法规。从有效性和作为政策工具的角度看，国家《能源法》应该成为一部综合性和可操作性的能源政策法，充分体现国家法律和政策的权威性、长期性、稳定性和前瞻性的属性。在政策和法律建构基础上，国家能源部或国家能源委员会的组建也应该提上议事日程。

### [ 参考文献 ]

- [1] Amory B Lovins, L Hunter Lovins. Rethinking Energy Security [M]. Rocky Mountain Institute, New York and San Francisco, 2001.
- [2] AD David. Energy and Security [M]. Ballinger Publishing Company. New York, 1981; S.A.Schneider. The Oil Price Revolution [M]. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1983.
- [3] EC Study on Energy Supply and Geopolitics.[EB/OL]. [2008-09-21]. [http://www.clingendael.nl/publications/2004/200401000\\_ciep\\_study.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2004/200401000_ciep_study.pdf).
- [4] William Martin. Maintaining Energy Security in a Global Context. A Report to the Trilateral Commission. [EB/OL]. [2006-11-27]. <http://www.questia.com/googleScholar.qst;jsessionid>.
- [5] P. R. Odell. Oil and World Power: Background of the Oil Crisis [M]. Viking Penguin, London and New York, 1986 .
- [6] P. F. Cowley. The Problems of Plenty: Energy Policy and International Politics [M].University of California Press, London and Berkeley, 1985.
- [7] Patrick L.Clawson. Energy and National Security in the 21<sup>st</sup> Century [M]. Washington DC: National Defence University Press,1995.
- [8] Robert Priddle. Energy Security: a Vital Concept, a Changing Definition. Speech at the Energy Security Group of

- Foreign Relations Council, Washington DC. [EB/OL]. [2008-03-21]. www.iea.org.
- [9] Gawdat Bahgat. Energy Partnership: Pacific Asia and the Middle East [J]. MEES, August 15, 2005.
- [10] Robert Skinner. Energy Security and Producer-consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality. Background paper for Government of Canada Energy Symposium. [EB/OL]. [2008-10]. www.oxfordenergy.org.
- [11] Robert Skinner, Robert Arnott. The Oil Supply and Demand Context For Security of Oil Supply to the EU from the GCC Countries. [EB/OL]. [2006-05-26]. www.oxfordenergy.org.
- [12] IEA. Oil Supply Security: The Emergency Response Potential of IEA Countries [M]. Paris: OECD/IEA, 2001.
- [13] Bull-Berg. American International Oil Policy [M]. St. Martin's Press. 1987.
- [14] Philip Andrews-Speed. China's Energy Woes: Running on Empty [J]. Far Eastern Economic Review, June 2005.
- [15] 王世声. 中国石油法律制度体系研究[J]. 国际石油经济, 2005 (7).
- [16] 杨泽伟. 我国能源安全保障的法律问题研究[J]. 法商研究, 2005(4).
- [17] Barton. Energy Security: Managing Risks in a Dynamic Legal and Regulatory Environment [M]. London: Oxford University Press. 2004.
- [18] Wu Lei. China-Arab Energy Cooperation: the Strategic Importance of Institutionalization [J]. MEES, January 16, 2006.
- [19] Gabriel Collins. Over a Barrel: China's Foreign Policy and Energy Security [J]. Geopolitics of Energy, July 2005.
- [20] Amy Myers Jaffe, Steven W Lewis. Beijing's Oil Diplomacy [J]. Survival. Spring 2002.
- [21] Flynt Leverett, Jeffrey Bader. Managing China-US Energy Competition in the Middle East [J]. The Washington Quarterly, Winter 2005-06.

## The Theory and Practice of Energy Security System Constructions

WU Lei

**Abstract** Of the many challenges China is faced up with in terms of its energy security, energy policy formulation, law-supported mechanisms and management improvement are the ones that fail to keep pace with the fast-changing situation of China's energy security. The trinity of policies, laws and management as the internal institutions that provide efficient, stable and secure policy instruments is the precondition for a nation's energy security. This paper, from the perspective of the aforesaid trinity, makes an analysis of the construction of China's internal institutions designed to ensure its energy security with reference to the Western practices in this regard.

**Key Words** Energy Security; Internal Institutions; China's Energy Diplomacy; Institutional Construction

(责任编辑: 孙德刚)