



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2015年第5期 （总第5期）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2015年09月22日

对“石油天然气总体改革方案” 的思考与建议

朱 彤

【内容简介】当前，对决定石油天然气体制改革方向和内容的几个基本问题还缺乏清晰认识，主要表现在：对油气资源的特性及其与石油天然气体制的关系缺乏深入理解，对石油天然气资源收入的性质研究不深，对国家石油公司的性质及其改革方向的理解不够系统。石油天然气体制改革应以正确理解和处理政府与市场的关系、政府与国家石油公司的关系、国家油气资源收入与国民福利的关系为导向，确定改革重点与路径，构建相关体制机制。三大关系中，政府与市场关系的改革，应作为改革优先推进的领域，当务之急是破除油气行政垄断，消除压制油气行业市场竞争的政策与体制障碍。政府与市场关系改革的基本思路是，从中下游改革推进到上游，采取先清理政策文件，然后在一些必要的产业环节推进产业重组，最后全面完善市场公平竞争机制。

十八届三中全会以来，制定“石油天然气改革总体方案”已经连续两年成为国家能源主管部门的中心任务。据媒体报道，油气体制改革总体方案在近期将要上报国务院和中改组。然而，从有关各方的讨论看，一些有关油气体制改革的基本问题并没有得到充分讨论和足够重视，对油气体制内涵的理解相对狭窄。从有利于方案制定角度考虑，笔者基于自己的研究，对石油天然气总体改革方案提出一些初步思考与建议。

一、破除行政垄断是石油天然气气体制改革落实十八届三中全会精神的试金石

十八届三中全会提出，全面深化改革是要使“市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用”。虽然在我国油气资源配置中实现市场的“决定作用”不可能一蹴而就，但从当下看，能否破除油气领域的行政垄断是判断十八届三中全会精神能否在我国油气体制改革中得以落实的一个显著标志。

行政垄断是行政部门通过行政条例、规章和意见等方式赋予经济主体排他性经营地位而形成和得以维持的垄断。我国石油天然气行业行政垄断存在由来已久。1998年，我国石油天然气行业重组后形成了中石油和中石化两大全产业链集团。此后相当长一段时间，有关部门在“整顿市场秩序”的名义下出台了加强中石油集团和中石化集团在油气生产、加工、成品油销售和国际贸易等领域垄断地位的政策文件。

多年来，有关部门所推动的油气领域改革收效甚微，基本原因就在于这些改革都是在不触动油气领域“行政垄断”的前提下展开的。因此，以国务院名义发布的“鼓励民营资本进入油气领域”的文件，无法撼动前述“国办文件+两桶油利益”的合力；在保持“两桶油”行政垄断地位的前提下推动的每一次“油气价格市场化改革”，给中石油和中石化带来的是更多垄断利益，而非更大的竞争压力。虽然从表面看，油气产业链的石油加工、成品油批发和零售、原油进口等环节都有不少企业在竞争，但实际上市场机制并未真正发生作用。试想，一个不能自由采购原油的炼

油厂，一个只能从中石油和中石化批发成品油的加油站，如何能成为一个真正的“市场竞争主体”？

因此，我国油气体制改革内容如何确定姑且不论，能否首先消除压制石油天然气领域市场机制发挥作用的行政壁垒，取消行政垄断赖以存在的政策文件，是油气体制改革方案是否落实十八届三中全会改革精神的试金石。油气行政垄断不破除，市场决定作用难落地。

二、对石油天然气体制改革的有关研究存在三个不足

从顶层设计的要求出发，当前出台石油天然气体制改革方案的时机并不成熟。因为从近几年主管部门发布的能源改革文件和国内学者的讨论看，我们对决定石油天然气体制改革方向和内容的几个基本问题还缺乏清晰认识和足够重视。

1. 对油气资源的特性及其与石油天然气体制的关系缺乏深入理解

长期以来，石油天然气垄断央企一直强调一种观点，石油是战略性资源，必须由政府（央企代表）垄断经营。1998年以来，中石油和中石化借助相关政策文件构筑的“行政壁垒”主导的石油天然气体制得以长期维持的事实表明，我国油气体制实际上是沿着石油天然气垄断央企利益最大化的方向演进。

十八届三中全会后，政府主管部门发布的文件和学者们的讨论则转向强调“石油的商品属性”，并严格按照十八届三中全会报告的内容，表示要实现“石油自然垄断环节和完全竞争环节的分离……政府加强对自然垄断环节的监管，竞争环节完全放开”等。

然而，这种对石油天然气资源属性“非此即彼”的简单化认识，对我们正确理解和把握我国石油天然气体制改革方向和主要内容没有丝毫帮助。一个基本事实是：十八届三中全会以来，主管部门在取消、下放能源领域“行政审批”事项过程中，对十多年来赋予中石油和中石化两大集团行政垄断地位，压制市场作用的政策文件“视而不见”。

实际上，石油天然气是一种对经济社会发展和居民生活极端重要的特殊商品，既有商品性，也战略性。石油天然气资源的这一特殊性对一国石油天然气体制的影响主要表现：政府往往会出于对能源安全的担心干预或抑制市场机制的作用。20世纪70年代第一次石油危机后，日本、美国和欧洲主要油气进口国的石油天然气产业都经历了从政府“强干预”到“弱干预”的转变，从“能源安全压倒一切”到以“效率为基（础），兼顾安全”体制的转变。这实际上是对石油天然气资源这一特殊商品“能源安全”和“配置效率”问题客观认识和权衡的结果，不是简单照搬“自然垄断理论”就能够解释的。

2. 对石油天然气资源收入的性质研究不深

一方面，政府把石油天然气作为特殊领域看待。为此，有关部门发布了相关政策文件赋予中石油和中石化两家央企在油气全产业链的行政垄断地位。然而，从收入创造和分配角度看，两家垄断企业事实上是被作为普通企业对待的。

石油天然气资源是地球千百万年地质运动的产物。一个企业开采石油天然气获得的收入，并不完全是其经营投入和技术创新的结果。按照这一逻辑，油气资源收入的主要部分应该为全体国民所有，并与子孙后代共同分享。全球多数国家都针对石油天然气领域制定了特殊的税赋政策，目的是将油气资源收入的大部分集中到国家手中。比如，挪威石油收入所得税税率为78%，此外，政府还以挪威国家石油公司股东身份获得“份额油”利润。所有这些来自石油税收和利润的收入，直接进入中央政府财政，并转入到政府养老基金，目的是不仅让当代人，也让后人能够享受到油气开发收入所带来的好处。

虽然我国石油企业也缴纳特许权使用费、所得税（25%）、增值税（17%）、资源税，乃至“暴利税”，但税赋比例并不高。有学者研究发现，2006—2010年间中石油总税赋占公司总收入的比重仅为14.71%~16.75%之间，比同期美国埃克森美孚公司的赋税（22.31%~28.89%）还低。而美国被认为是世界石油税赋最低的国家之一。可见，从现实情况看，我国石油企业获得的收入远远超出其“经营”所应得的收入。也就是说，从我国石油行业现有的

税赋制度看，国家石油公司缴纳的是普通税，油气资源收入更多地被石油公司作为“经营收入”拿走了。

3. 对国家石油公司的性质及其改革方向的理解不够系统

国家石油公司是政府控股或参股的石油公司。按照这个定义，我国的中石油、中石化和中海油都属于“国家石油公司”。就起源而言，资源国家的国家石油公司是“资源民族主义理论”的产物，该理论认为“石油资源属于国家，国家石油公司是实现国家资源收入最大化的工具”。而纯粹的石油进口国，比如日本曾经的国家石油公司，则是“石油（进口）安全焦虑症”的产物。

我国的国家石油公司是传统计划经济体制的产物，因而产生的原因有所不同。但从1998年以来，我国油气政策演变逻辑看，政府通过政策壁垒赋予中石油和中石化在油气行业生产、批发和原油进口等环节的“行政垄断”地位的出发点，主要还是基于“能源安全”的考虑。然而，实践表明，这一政策出发点与其实现机制高度不匹配，因而最终安排演变为实现“公司利益最大化”有效工具，而包括石油安全和环境等社会性目标长期受损。

要解决我国油气领域的问题，离不开对国家石油公司的改革。这一改革，需要在对世界国家石油公司的性质和历史作用深入研究基础上，提出系统的国家石油公司改革方案。由于对上述问题研究不够，理解不深，现有的讨论仅仅只能在拆分合并、混合所有制改革等浅层次上。

三、石油天然气体制的内涵与改革的总体方向

基于目前对石油天然气体制有关的上述三个基本问题的研究进展，难以制定出符合顶层设计要求的石油天然气体制改革“总体方案”，但可以在厘清石油天然气体制内涵的基础上指明改革的大致方向。

综合石油天然气资源的特点及其收入性质，以及国家石油公司的性质与历史作用等方面，石油天然气体制的内涵应从如下三个方面完整加以理解：一是政府与市场的关系，它所回答的是政

府与市场谁在资源配置中起“主导或决定作用”。二是政府与国家石油公司的关系，它所涉及的是国家油气资源利益最大化及其实现机制问题。三是国家油气资源收入与国民福利的关系，它所解决的是油气收入的全民共享和代际分享机制问题。

由此，我国石油天然气体制改革的总体方向是围绕上述三大关系，进行相关体制机制构建。具体地说，一是政府与市场的关系，构建市场主导的油气资源配置体制。二是围绕国家石油公司与政府的关系，完善政企治理和收入分配机制。三是围绕油气资源收入与国民福利的关系，构建油气收入的国民共享和代际分享机制。最终的目标，就是要通过改革，建立一个“效率为基础）、兼顾安全、（收入）国民共享”的石油天然气体制。

从三大关系的战略视角透视我国既有的石油天然气体制改革，可以发现，无论过去的成品油价格改革，还是现在力图推进的油气管网公平开放，以及石油央企推行的“混合所有制”，都仅限于在第一层关系，即政府与市场的关系做部分调整。这些改革措施甚至没有对国家石油公司的行政性垄断地位有明显触动。当前，在推进经济体制全面深化改革的大背景下，我国石油天然气体制改革总体方案设计只有以正确处理三大关系为导向，确定改革重点与路径，构建相关体制机制，才有可能提出符合习近平总书记提出的“顶层设计”要求且避免被既得利益集团主导的改革方案。

四、当前改革思路与优先顺序

石油天然气体制的三大关系中，政府与市场的关系讨论最充分，市场影响最直接，应作为改革优先推进的领域。其他两大关系则宜在深入系统研究基础上制定方案再加以推进。

政府与市场关系的改革，当务之急是破除油气行政垄断，消除压制油气行业市场竞争的政策与体制障碍。基本思路是从中下游改革推进到上游，采取先清理政策文件，然后在一些必要的产业环节推进产业重组，最后全面完善市场公平竞争机制。具体地说，按照以下顺序加以推进：

第一，全面清理、取消或修订在原油进口和销售、成品油加工、批发和零售等环节赋予现有企业排他性地位的政策、文件和通知。特别是要清理原国家计委、原国家经贸委发布的赋予中石油和中石化两大集团在原油进口贸易和国内贸易，成品油加工、批发和零售方面排他权的政策文件，比如“1999年国办38号文”、“2001年国办72号文”，以及海关和铁道部为配合实施38号文、72号文而出台的规定也应一并清理和取消。此外，政策目标和效果都非常可疑的原油进口贸易配额政策也无存在必要。商务部颁布的《原油市场管理办法》和《成品油市场管理办法》规定的严苛的市场准入条件应进行修改。这种过高的准入条件明显不是正常的市场竞争所必要的。

第二，上游勘探开发方面，应从清理现有石油公司登记的区块存量开始，真正解决资源存量的竞争和优化配置问题。我国现有陆上油气区块基本为中石油和中石化掌握，海上油气区块主要为中海油掌握，占而不勘，勘而不采问题突出。一方面，要求石油央企在既定时间内（比如1年）只能保留一定比例（比如50%）的已登记区块，其余区块交由油气资源主管部门制定长期规划，向其他油气市场参与者开放。另一方面，需要建立现有勘探资料信息的分享机制。在此基础上，建立探矿权、采矿权交易和流转的市场制度。

第三，在我国油气产业的一些关键环节推进产业重组。经过多年发展，中石油和中石化已经在油气产业链各环节确立了自身的垄断地位。全面去掉行政垄断限制后，除了成品油加工和零售环节能存在一定的市场竞争外，其他环节，特别是油气勘探服务、远洋运输环节，难有真正的竞争发生作用。甚至还会出现在位企业利用不正当竞争手段打压新进入者。因此，在产业链的这些关键环节实施产业重组，剥离在位垄断企业的部分勘探服务和运输能力是必要的。不过，这种重组，必须在培育市场竞争和保留在位企业实力之间进行权衡。通过产业重组激发竞争活力，促进新进入企业发展壮大，同时竞争压力迫使现有企业提高效率和竞争力，更好地参与国际竞争。而不是单纯为了“竞争”而将企业拆分为支离破碎的规模相似的“竞争主体”。需要注意的是，

政府相关部门除了推动上述改革外，还应根据改革的进展适时调整监管方式和监管重点。一旦取消行政垄断、放开市场的改革启动，政府监管的重点应转向“约束在位企业的垄断行为”。比如，成品油价格管制应改为下限监管。因为可以预期的一个在位企业的行为是：通过将价格下降到一个新进入者难以承受的“不合理水平”，利用市场手段消灭竞争。

【作者简介】

朱彤，中国社会科学院工业经济研究所能源经济室主任、副研究员，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员。