

积极推进我国石油流通体制改革

<http://www.criifs.org.cn> 2007年4月12日 李国强

石油安全问题在我国日益突出，但人们对处于滞后的石油垄断行业改革感到难以下决心，一是受“石油安全”问题责任重大而不敢改革的困扰；二是受大的石油利益集团制约；三是对民营石油企业不放心，担心其强烈的趋利性、不承担社会责任以及抗风险能力差等。我国社会主义市场经济体制初步确立，许多领域改革取得了重大的进展，但是石油垄断行业的改革等难题急需破解。推进我国石油流通体制改革，调动各方面发展的积极性，是解决我国石油安全的客观需要。因此，各方面应该达成共识，以积极的态度来促进和推进石油流通体制改革。

一、解决我国石油安全关键在于油源多元化

随着国民经济持续快速增长，保证石油安全应当是我国能源可持续发展战略的核心。我国石油安全面临挑战，主要包括以下几个方面：一是国内石油资源不足，原油产量不能满足需求，进口石油依存度不断增大；二是国际石油价格由于基金炒作等因素影响长期波动，对我国经济的影响越来越大，加大了原油采购的风险和降低成本的能力；三是世界石油资源争夺日益激烈，境外资源空间逐步缩小，我国石油企业对外直接投资，不时受到一些国家及其跨国公司的挤压和地方势力的排挤；四是我国对海上石油运输通道控制薄弱，过分依赖中东和非洲地区的石油和单一的海上运输路线，石油进口存在很大的脆弱性；五是能源安全预警应急体系严重不健全不完善，缺乏国际公认的石油战略储备及商业储备；六是地缘政治形势复杂。我国的石油流通体制改革能否适应新形势的需要，能否有助于缓解我国石油供需的矛盾，事关大局。

确保我国石油安全，关键在于油源多元化。当今世界，在国际石油资源角逐中，加强国际石油领域合作具有不可替代的作用。要有步骤地参加国际性和地区性的经济和能源合作体系，积极开展石油外交。我国企业参与国际石油市场合作，利用世界石油资源 一是通过石油贸易，从国外直接购买石油及石油产品，即“贸易油”；二是参与国外石油资源开发，建立海外长期的石油生产基地，稳定地获取“份额油”。尽管贸易油是主渠道，份额油只能是利用国外石油资源的辅渠道，但是海外份额油掌握得多，利用国外石油资源的主动权就越大。

解决我国越来越大的石油缺口，充分利用国际石油资源是解决我国石油安全的重要组成部分，开拓广泛的国际油源渠道是重要保障。中海油跨国并购实践证明，参与国际石油市场的竞争，与国际石油领域的交流与合作，需要官方与民间齐头并进，有利于不断拓展能源互利合作的机会。

二、解决我国石油安全根本在于市场主体多元化

我国石油流通管理体制正在推进之中，将逐步地走向市场化，建立现代石油市场机制，完善石油市场规则，实现“市场经营主体多元化，石油油源多样化，石油价格市场化”。当前，大型

国有石油企业由中石油、中石化两家发展到中海油、中化在内的四家，石油领域的国企已经四分天下；随着《反垄断法》的出台，将有更多的资本投入石油业，包括更多的大型国有石油企业和更多的民营石油企业进入；随着2007年1月1日成品油市场放开，更多的外资企业将在我国建造油库、码头和销售网络，销售自己生产的成品油。

解决我国石油安全，需要多管齐下，需要多元化。打破石油双寡头垄断，培育多元化竞争主体，根本在于新的市场主体能够摆脱对两大集团的依附，在油源的获得上、产品的销售上、企业发展方向选择上具有独立自主权。过去历次石油体制改革，受当时市场环境条件和主观认识的限制，都没有真正触及这一点。

民营石油企业是解决我国石油安全的一支重要生力军。目前我国社会批发企业占国内成品油批发企业总数的33.4%，社会加油站占国内加油站总数的56.3%，销售石油总量约占我国石油消耗量的1/3，民营石油企业仓储能力3000万吨，码头吞吐量2500万吨。民营石油企业在区域石油安全中具有不可替代的重要作用，比如，张家口地区近一半的石油产品，黑龙江省大约45%的石油产品，是由民营石油企业提供的。

石油产业主要是勘探开采、炼化、管道运输、批零销售四个环节。目前，民营石油企业主要是炼化、批零销售环节。随着民营经济的发展，已有实力进入资金密集、经济规模大的包括上游在内的石油领域。一些民营石油企业，在20世纪90年代末就在废弃和边缘地带的油井采油，但是由于上游市场没有放开，不允许私人进入，这些企业是不公开经营的。一些地区把部分废弃油井以几万至十几万元不等的价格租赁给民营石油企业，他们在废弃油井打井，采出油后按规定交售给租赁方，原则上不允许倒卖。开采这些废弃油井的企业有一定的实力，有几家注册资产在3亿元以上，五六千万元的也不少，每口井的投入平均几十万元，有的甚至上百万元。此外，目前还有一些民营资本已进入中下游石油石化产品的开发。

在我国，以国家大油气企业为主体或者为主导，是较长时期内的一种企业组织结构形式。但是，可以清楚地看到，培育多元化的石油市场主体，建立包括民营石油企业在内的各种经济成分共同参与的石油市场保障体系，加强国有与民营石油以及与国外企业联手合作，应该是解决我国石油安全的重要政策。事实上，多培育一些石油企业，不论是民营的还是外资的，或者是合作伙伴，作为新的市场主体，共同努力给国内石油市场多进口一点石油，保障了国内石油需求，有何不妥，何乐不为呢？不能既担心石油安全，又不许这些非国企进口石油。

三、国外石油流通体制管理的一些经验

1. 石油是国家重要的基础性物资，对成品油流通实行鼓励有效竞争的政策，防止垄断，同时有专业资质要求。

世界石化工业竞争加剧，世界石化50强加快了“油头化尾”产业链延伸开发的步伐。它们通过合作勘探、投资开发，掌握并控制全球石油资源和原油主产区，从石油源头上占有优势，并沿着石化产业链进行高附加值延伸开发，以谋求最大经济利益。

然而，国外大石油公司的合并使市场结构数据有所变化，但未发生根本变化。原因是新公司合并后基本上是对既有份额做加法，大体上没有因为合并而扩大加油站份额，若市场份额较大，则政

府会要求大公司必须出售部分加油站才能批准其合并，因此它占有的市场份额在总量中并没有挤掉其它公司份额。

1998年BP公司与阿莫科公司合并时，被要求剥离其在30个区域市场的1600座加油站，防止这些市场的成品油批发和零售被其控制。1999年，埃克森和美孚合并时，埃克森被要求出售其在美国东北部、亚特兰大中部、加利福尼亚和德克萨斯的2431座加油站。

20世纪90年代以来，发达国家放松对垄断限制，21世纪初期，美国埃克森公司出资780亿美元兼并美孚石油公司，超过原石油第一巨头壳牌公司。这两家公司包括海外油气田勘探、开发、加工和销售业务都在世界各地，对美国市场不存在垄断威胁，美国政府批准了两家合并方案，鼓励其对外竞争。

2. 美国、日本、英国等国家都有十家以上的大型石油企业竞争。美国有数百家石油公司。一般认为是国际性的大公司有约20家，包括原为7姐妹的6家公司（雪佛隆、埃索、美孚、德克萨斯、壳牌、BP），此外还有十多家跨国石油公司。

美国加油站按所有销售成品油的加油站统计，1996年有190246个；按成品油销售收入占加油站收入50%以上计算，约有12万个。1996年7姐妹中的6公司加油站集中度为21%，考虑近年的合并，估计集中度上升到26%或略高。

日本根据1962年制定的《石油法》及有关法规，对石油业实行较严格的管制，到2001年3月日本27家石油公司有加油站5.4万个，加上商社、农协及社会加油站，估计有约10万个加油站。

英国同时拥有炼制、销售能力的大石油公司有11家，还存在部分自有品牌经营的专业经营商，11家石油公司占有近60%的加油站，大公司的加油站通常超过1000个（埃索1530个，BP1464个）。

3. 建立严格的监管制度。监管或称规制，本质是为避免市场自身的缺陷，防范市场失灵，而由政府在一定范围内依法对市场进行干预的一种形式。为维护石油市场的竞争并协调石油产业各方面关系，美国、加拿大、英国确立了石油监管制度，并成立专门的机构行使监管职能。从整体看，首先是石油监管法律体系完备，权责明确；其次监管机构执法超脱，实现政府与监管分离，体现程序科学、权利制衡思想；第三，监管机构目标和指导思想明确，维护石油天然气市场的充分竞争，防止垄断，保护消费者利益是一般目标。

四、推进我国石油流通体制改革的一些思路

根据“非公经济36条”精神和入世承诺，积极研究石油领域流通体制改革问题，在上游和流通环节等方面，力争创建一个公平、公正、透明的市场竞争环境，是完善社会主义市场经济体制的重要任务。

1. 石油流通体制改革的目标。坚持以市场为导向，解除流通环节的准入限制，不断完善石油价格形成机制，建立与国际市场油价变动相适应，反映国内市场供求特征的原油和成品油价格形成机制，并有利于保证国内石油供应的稳定性，形成统一、开放、竞争、有序的石油市场。

2. 石油流通体制改革的基本原则。一要充分发挥市场配置资源的基础性作用，特别是要适应加入世贸组织后市场逐步开放的要求。二要对各类市场主体一视同仁、公平竞争。三要有利于降低流通费用，为消费者提供价格相对较低的石油产品。四要促进企业不断加强管理，提高效率，降低成本，实现集约经营。五要能够从整体上提高国家石油安全水平。

3. 建立公平的市场准入制度。在原油和成品油的进口、批发及零售等各个环节，公平对待各类投资主体，为各类主体的平等竞争创造有利条件。切实理顺政府两大集团公司和其他企业之间的关系，科学配置政府和企业的职能，建立与市场经济相适应的完善的监管体系。

4. 健全与市场相关的法律法规体系。制定健全与市场相关的法律法规体系，是石油流通体制改革取得预期成效的重要保证，也是改革的重要内容。要通过法律法规体系的建设，明确石油行业的地位、监管机构、石油流通的管理形式、石油企业的市场主体地位、合理的石油库存等，以维护公平竞争，整顿石油流通的市场秩序，引导石油市场的主体行为。

5. 完善政府管理和监督体制。按照依法监管的原则，建立现代监管制度，逐渐精简和淡化行政审批等职能，规范市场主体的经营行为，保证流通市场的公平性和有效性。加强和完善政府的能源管理部门，更好地承担政府管理和协调的职责，加强对石油行业的发展战略、政策目标、管理体制、法律法规的研究和制订，加强石油市场运行的监管，保证市场的公平有序竞争，提高市场配置资源的效率。

6. 制订鼓励非公有资本进入石油行业的政策措施。深入研究非公资本进入石油行业的准入范围、准入资质，核准和监管办法等问题。既要发挥大型国有石油企业的骨干作用，又要研究积极引导非公资本进入成品油批发领域；对地方炼油厂的发展既要引导和保护各方面的积极性，又要考虑确保质量，防止污染环境和浪费资源等现象的发生；要研究解决非国营贸易企业进口原油的使用和社会批发企业油源的问题，进一步论证允许社会企业对外投资分得的份额油，参与非国营贸易原油进口配额的申请与分配，以鼓励更多的民间资本走出去。

7. 加快现代石油市场体系的建设。完善市场规则，规范市场主体行为，发展我国石油的期货市场，并探索我国石油期货市场对外开放的途径和有效方式，扩大我国石油期货市场的国际影响，强化我国石油的国际化油权。

8. 放开上游问题。要积极放开石油上游勘探开发，以形成良性的上游石油供给竞争。开征符合国际标准的石油资源税，保证公平竞争，保护国家矿产资源不流失，形成合理的国内原油价格。对探矿权和采矿权实行拍卖。不要用巨额注册资金作门槛限制进入，重点在于加强监管。不必要求进入上游的企业必须大而全，允许企业通过市场化搞工程总承包解决勘探开采队伍问题。

