

论石油产业的规制与改革

杨 嵘

摘要: 长期以来, 政府基于石油产业是自然垄断性产业的认知, 对其进行高度的经济规制, 由此带来了一些问题。本文运用规制经济理论, 对中国石油产业的政府规制与改革进行了探讨。

关键词: 规制 石油产业 自然垄断性 竞争性 改革

通常意义上的规制, 是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。经济性规制是政府对国有企业实行的最重要的规制, 它指的是在自然垄断和存在信息偏差的领域, 主要是为了防止发生资源配置低效和确保利用者的公平利用, 政府用法律权限, 通过认可和许可手段对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资、财务会计等行为加以规制。长期以来, 政府基于石油产业是自然垄断性产业的认知, 对该产业进行高度的经济规制, 但规制的结果导致石油产业缺乏公平竞争的市场环境以及独立、统一、透明、公平的法律框架。为此, 我们有必要对石油产业的性质进行重新认识, 在此基础上总结政府规制的绩效, 并提出改革的思路。

一、石油产业的性质

对石油产业性质的争论, 有两种观点。一种观点认为石油产业是自然垄断性产业, 另一种观点则认为石油产业是竞争性产业。

石油产业是自然垄断性产业的观点基于以下认识: (1) 石油是稀缺资源, 相对于需求而言, 石油不仅地理分布不均, 而且极为短缺; (2) 石油及天然气的管输是以网络供应系统为存在基础的, 油气的生产和配送随着需求量的增大和规模扩大, 固定成本相应降低, 从而收到网络供应系统的规模经济效益; (3) 石油产业具有很强的范围经济效益性, 即在石油产业实行上下游一体化联合生产比进行单独生产有较低成本。在石油产业内部(包括石油开采、石油炼制、石油化工), 一方面使用高参数大型化设备而要求实现大规模生产; 另一方面由于原材料的匀质性和专用性, 生产工艺要求高度流程化和连续化, 适合把上下游各个生产环节置于同一企业统一管理之下, 这对于减少交易摩擦、降低运输成本、开展资源综合利用具有极大好处, 由此实现了范围经济效益性; (4) 资产的沉淀费用高, 石油产业资产专用性强, 使用周期长, 退出时大量的资产难以转作他用, 这时, 投入的资本不能完全收回, 导致沉淀费用高, 由此, 形成了较高的进入壁垒。

正是基于对石油产业上述技术经济特点的认识, 人们得出结论, 石油产业是自然垄断性产业, 应加强政府规制。

另一种观点则认为石油产业是竞争性产业, 其原因是:

(1) 石油产业所提供的产品既不是纯公共产品, 也不是准公共产品, 而是私人产品。因为石油及其产品并无消费区分的困难性和消费排除的困难性, 它是具有消费排他性的产品。这种产品完全应该通过市场竞争加以提供; (2) 石油资源虽稀缺, 但资源分布面广、潜在市场大, 从动态的观点看, 市场规模完全支持多家公司的存在; (3) 石油产业包括油气资源的勘探、开发、储运、炼化、工程技术服务、销售等环节, 这些生产环节多属于竞争性, 即使资源的地区专属性很强的油气资源勘探开发业, 也可以通过招投标的竞争制度引入其他

公司, 资源是固定的, 但石油公司是可流动的; (4) 更为重要的一点是石油产业面临着与潜在进入者、消费者、替代品、供方企业的竞争。来自于国际国内潜在进入者的威胁对石油产业提出了限价、让利等要求, 并左右着现有石油企业的投资决策行为, 使其为阻止进入进行投资; 卖方的竞争能力影响现有石油企业的固定资本和原材料成本及其他投入, 从而影响其利润; 买方要求高质量、低成本的服务, 这种竞争能力影响企业的价格行为、技术创新行为; 煤炭、电力、核能等替代品“取而代之”的威胁, 也影响现有企业的营销、价格、创新行为。在此竞争激烈的环境下, 石油产业不可能做到“独善其身”。正是基于上述认识, 其结论为: 石油产业是竞争性产业, 应放松政府规制。

综合上述两种观点, 笔者认为, 石油产业既不是纯粹的自然垄断性产业, 也不是纯粹的竞争性产业。从总体而言, 石油产业属于竞争性产业, 但从石油产业的具体业务环节来看, 一部分业务又具有自然垄断性的特点。在高度集中统一的计划经济体制下, 人为规制的力量使整个石油产业成为了“自然”垄断性产业, 而随着计划经济向市场经济的推进, 在石油产业链中那些具有竞争性特点的业务环节逐渐显出其本来特性。并且, 随着制度的变革、技术的进步和创新, 石油产业的性质和经营特性也会随之改变, 竞争性产业的特性渐趋增强。

二、中国石油产业政府规制现状分析

在中国石油产业传统的政府规制体制下, 石油产业的主要业务是由中央政府垄断经营的。政府既是规制政策的制定者与监督执行者, 又是具体业务的实际经营者。这就决定了这种垄断的性质是一种典型的行政性垄断, 而不是基于自然垄断要求的经济性垄断。这种高度政企合一的政府规制体制的主要弊端是: 石油企业没有市场主体地位, 当然就没有生产经营的重大决策权; 垄断经营使企业缺乏竞争活力; 石油价格的形成机制不能刺激成本效率; 相对单一的投资渠道使石油产业的投资不足。其结果是石油产业的供需矛盾十分严重。随着社会主义市场经济体制的逐步建立, 石油产业政府规制改革的步伐逐步加快, 但就其现状来说, 仍存在不少问题:

1 缺乏公平竞争的市场环境

目前中国石油产业基本上还是处于垄断经营状态, 虽然通过 1998 年的产业结构重组, 已形成了三大国有石油公司在陆上、海上的勘探开发、管道建设、油气运输及销售领域相互竞争的格局, 但由于这种重组是以行政手段实施的, 同时采取了部分“模拟”市场体系的划地域而治的改革方案, 使三大国有石油公司的市场控制力极不均衡。

在上游领域, 三大国有石油公司之间“划地域而治”的做法以及对外合作的专营权使行业的准入尚存在一定的障碍;

矿产许可证管理方式尚未更多地引入市场竞争机制。现行的石油矿产权制度的弊病是：还未普遍采取招标方式发放矿产许可证，也没有制订更为严格的矿产许可证延期条件，以使拥有许可证的公司积极勘探。

在下游领域，炼油和批发业务的竞争仅限于中国石油天然气集团公司和中国石化集团公司，没有完全向竞争各方开放零售业务，并且在进口、出口上还存在着政府控制，原油和成品油的定价依然由政府主导。

2 缺乏独立、统一、透明、公正的政府规制及其法律框架

目前，中国石油产业政府规制的范畴涵盖了资源保护、价格和进出口管制、行业准入、投资审批以及环境、安全等多方面内容，涉及到的中央政府部门多达十余个，其职能分散、重复、交叉，政出多门，缺少一个职能相对集中的专门规制机构；同时，现行规制仍然沿用计划经济时期的做法，以行政审批和部门规章为基本内容和手段。

中国现行石油法规主要由《矿产资源法》及其配套法规等组成，主要涉及油气资源管理体制、油气矿权及转让、对外合作、管道安全、税费、土地、环保、质量、安全等领域，初步形成了以石油上游为主的法规体系。但由于没有专门的石油天然气法，无法以石油天然气法为核心形成统一而涵盖行业各个领域的法律框架，石油产业政府规制缺乏完整的法律基础。

三、中国石油产业政府规制的改革

随着近年来社会主义市场经济体制的逐步建立，政府对石油产业的管理已从主要依靠政策转向主要依靠法律，并且正在不断规范和完善。但面对石油供应安全、环境保护以及加入世界贸易组织(WTO)后的压力，原先的政府规制模式越来越不适应我国石油产业发展的需要，必须加快进行改革。

1 区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务，实行区别对待的规制政策

中国石油产业既不是纯粹的自然垄断性产业，也不是纯粹的竞争性产业。因此，政府在制定石油产业规制政策时，可考虑采取“自然垄断性业务与非自然垄断性业务相分离”的政策。对于非自然垄断性业务，政府应放松进入壁垒，允许多家新企业进入，以较充分地发挥竞争机制的作用。但政府仍然要控制进入非自然垄断性业务领域的企业数量，并要求这些企业必须达到最小经济规模的要求，以避免低水平的过度竞争现象（目前，石油炼化和石油销售实际上已存在这种过度竞争现象），实现有效竞争。而对于自然垄断性业务，由于这些业务需要大量的固定资产投资，其中相当部分是沉淀成本，如果由多家企业进行重复投资，不仅会浪费资源，而且会使每家企业的网络系统不能得到充分利用。因此，政府规制的基本政策是严格控制新企业进入这些领域。但在实际操作中，需要解决两个基本问题：一是如何区分自然垄断性业务和非自然垄断性业务？二是如何分离这两类业务？对于第一个问题，根据自然垄断的性质，石油产业的自然垄断性业务主要是指固定网络性操作业务，即油气管道等输送网络业务，其他领域的业务则属于非自然垄断性业务。第二个问题相对而言比较复杂，这在相当程度上取决于企业对自然垄断性业务和非自然垄断性业务实行垂直一体化经营的范围经济。如果这种范围经济性不显著，那么，经营自然垄断性业务的企业就不宜同时经营非自然垄断性业务，即政府应对这两类业务实行企业“经营权”的分离，以有效地抑制企业利用自然垄断性业务领域的垄断地位，运用企业内部业务间交叉补贴（如对垄断经营业务制订高价，对竞争性业务制订低价）等战略手段，排斥在非自然垄断性业务领域内竞争的企业的市场行为。但是，如果自然垄断性业务和非自然垄断性业务之间的范围经济相当显著，若对这两类业务实行“经营权”的垂

直分离，就会增加产业的生产经营成本。因此，在这种情况下，政府可允许企业实行垂直一体化经营，但要求企业对自然垄断性业务和非自然垄断性业务分别实行财务上的独立化，以监督和控制企业运用内部业务间交叉补贴等反竞争战略。可见，对自然垄断性业务和非自然垄断性业务的分离既可采取“经营权”的分离，也可实行企业财务上的分离。对这两种不同程度“分离”方式的抉择，主要取决于垂直一体化经营的范围经济性。

总之，在石油产业实行有效竞争（实现产业组织优化）的一个比较可行的规制政策思路是：首先区分自然垄断性业务与非自然垄断性业务，然后把自然垄断性业务从其他业务中独立出来，由一家或极少数几家企业垄断性经营，政府以这类业务作为规制的重点，建立模拟竞争机制的规制机制；而对非自然垄断性业务则由多家企业竞争性经营。政府对经营垄断性业务企业或者不允许其同时经营竞争性业务，或者对不同性质的业务实行独立核算，以控制企业利用自然垄断性业务领域的垄断力量对与其竞争企业采取反竞争战略，从而较充分地发挥竞争机制的作用，在总体上使整个石油产业处于规模经济与竞争活力相兼容的有效竞争状态。

2 政企分开——建立独立的规制（监管）机构

1998年，中国石油产业政企不分的传统框架有了较大改变。在对CNPC和SINOPEC实施重组的同时，将其承担的行政职能移交给国家经贸委石化局，实行政企分开。国际经验表明，有效的政企分离不仅要求把政府职能从企业中剥离出去，而且要求政府职能的进一步分离，主要是政府作为石油产业规制者的政策制定、监管和作为国有企业所有者代表享有的所有权行使三个职能的分离。现行的石油产业政府规制体制对政策制定和监管两个职能几乎不加区分，其实两者之间有着明显的区别，前者是制定规章，后者则是确保产业内的所有企业遵守这些规章，或者说是对所定政策的执行和运用。同时，由于政府部门的广泛卷入和政策制定、监管和所有权行使职能的混淆，政府作为所有者代表的作用不明确。从体制上看，成立相应的独立监管机构（既独立于政策制定部门也独立于产业内的企业）并实现企业的商业化运营已经成为石油产业规制体制进一步改革的重要内容。

当前，国家应尽快设立专司石油战略、规划和政策制定的行业归口管理部门。这个部门应与有关部委、局共同负责制定国家石油、天然气发展战略及油气资源开发利用、基础设施和环境保护的宏观方针、目标和政策，并且独立负责制定油气上游领域调控和监管的具体方针政策。同时，尽快成立中国石油产业监管机构（监督管理局或委员会）。这个监管机构应直接向能源政策管理部门的首长负责，独立行使监管职能，即以国家最高利益为准则，贯彻执行和监督实施该部门颁布的方针、政策，监管资源的合理利用。

尽快出台《石油天然气法》，使政府规制具有法律依据。立法是规范市场经营的唯一有效的手段，许多国家的经验都证明了这一点。西方发达工业化国家在石油产业生产、销售等方面均有健全的法律规定。例如日本，从1962年颁布第一部石油立法——“石油产业法”迄今的近40年中，颁布与石油有关的法规达14类140多项，内容涵盖了石油产业生产、销售、进出口贸易、税收等市场运行所需的全部内容，并且经常根据国内外形势的变化适时地进行了修正。从而使日本的石油市场监管、调控等有法可依。然而迄今为止，我国尚无一部与石油有关的立法诞生，这不仅不利于我国以法规制石油市场的运行，而且对于我国加入WTO之后石油市场的运行也缺乏采取应对措施的法律依据，因而不利于石油市场的健康发展和安全运营。

3 进入放开——引入竞争机制

竞争对经济效率的促进作用表现在它能刺激生产效率（企业内部效率）和配置效率。在一个竞争性环境中，只有有效

率较高的企业才能生存和发展,优胜劣汰规律会迫使企业想方设法努力降低生产成本,提高生产效率。同时,在不完全信息的现实中,竞争还能产生一种信息发现机制,打破任何企业对信息的垄断,迫使企业按照包括正常利润在内的成本定价,从而促进社会配置效率。竞争还使政府规制者能获得较多的规制信息,缓解规制双方的“信息不对称”问题,从而有利于提高政府规制效率。

为此,在石油上游领域,首先要形成行业内部的有序竞争,应该允许并鼓励有资质的中国公司在上游领域进行不受地域限制的竞争,打破海、陆界限;重新审查并修改勘探许可证发放和延长的有关规定,并且区块的取得应该通过竞标的方式,除了在中国公司之间引入更大程度的、更为有序的竞争外,还应该实施更为积极的石油矿权许可证政策,严格执行勘探许可条款,同时要增加持有许可证的费用,以促进区块的合理转让。其次,要充分利用外国资本、技术和专门技能。数十年的国际经验表明,发现和开发石油天然气储量的最佳途径是允许运用广泛的勘探思路和工程技术,国际石油公司是传播这些思路和工程技术的重要媒介。这些国际石油公司被允许进入先前由国有企业占优势的领域之后,往往就能通过自身的活动,使石油和天然气开发的速度和效率发生变化。同时,通过它们的竞争也通过其“示范效应”,国际石油公司的存在对现有公司可以起到极大的促进作用。第三,在可能的情况下增加用于产品分成合同方式进行勘探开发的区块,加快那些没有被国有企业充分利用的区块以竞争的方式进行转让。最后,为了鼓励国际石油公司的投资,应该制定具有竞争力的财税条件并定期进行审查和修改,以确保所有参与者所依据的财税条件保持国际竞争力,并适用于所有企业。

在石油下游领域,有必要再次进行产业改革,以创造条件让更多的竞争者进入市场。在批发领域(进口中转站、储存、运输和配售),应当动员中国的民间资本参与,并让国际石油公司通过合资公司的形式参股,为它们提供进入批发领域的机会;在汽柴油零售领域,应该取消对外资的多数股权限制,以逐步增加CNPC和SINOPEC在零售领域所面临的竞争;在炼油领域,竞争主要来自对进口成品油开放市场。在目前过剩能力不复存在的时候,炼油领域也应对中外投资者开放,允许它们改造和新建炼油厂,这将为零售领域带来更多的成品油供应商,并且应当允许零售领域的新投资者决定它们自己的成品油供应来源;城市配气系统中的市属企业目前在下游领域发挥着重要作用,它们需要在更具竞争性的环境中运营,为此,应该尽快使这些企业公司化,并促进其股票上市发行。

通过上述打破垄断、扩大开放、鼓励竞争等措施的付诸实施,必将极大地提高石油产业的经济效率。

4 科学定价——提高资源配置和生产效率

根据中国石油产业现行价格规制体制存在的问题,并借鉴国外的经验,中国石油价格规制体制改革可采取的一种基本思路是:以经济原理为基础,建立高效率的价格规制体制,目前特别要重视以下几个基本问题:

(1) 规制价格应具有刺激企业努力降低成本,提高生产效率的功能。由于被规制石油企业均具有市场垄断力量,这就要求规制价格制定者首先能识别企业的两种利润来源:即较高的生产效率和市场垄断力量;然后,客观评价企业应该达到的一般成本水平。在此基础上确定一个已基本剔除企业利用市场垄断力量谋取利润的因素的最高限价,以维护社会分配效率。企业在规定的最高限价下,要取得较多的利润,不断得到自我发展,其前提条件是只有通过技术革新,加强内部管理 etc 等途径以降低成本水平,提高生产效率。

(2) 确定一个适当的规制价格调整周期。由于科学技术的发展及其在生产实践中的应用,石油产业的生产效率将会

不断提高,成本水平会相应地下降。这就要求政府对规制价格进行周期性调整。规制价格的调整周期对企业利用“政府规制滞后效应”以降低成本,增加利润的积极性会产生直接影响:如果规制价格调整周期太短,由于石油产业的投资回报期较长,这就会抑制企业通过大规模投资进行技术革新,以降低成本,提高生产效率的积极性。相反,若规制价格调整周期太长,这虽然会刺激企业进行大规模投资,以取得投资的长期效益,但会使现实的成本水平大大低于当时核定的成本水平。这就不仅会使企业取得过多的利润,也会因企业能轻易取得利润而削弱进一步提高生产效率的刺激。因此,具体的规制价格调整周期则应根据石油产业的特点来确定。

(3) 价格规制要因石油产业不同性质的业务而异。如前所述,在石油产业存在自然垄断性业务和非自然垄断性业务,价格规制主要应针对自然垄断性业务,以防止石油企业滥用其市场垄断力量谋取高额利润;而在非自然垄断性业务领域,由于多家企业竞争性经营,竞争机制会自动调整价格,因此,政府只需制定指导性价格。这有利于加强价格规制的针对性,提高价格规制效率。

(4) 听证会基础上的政府主导定价方式。从理论上说,石油采购企业对国内企业的供货价格是一种风险价格而非简单的利益均衡价格,但由于这个价格与国民经济整体运行的安全性之间存在密切关系,若该价格直接由供求双方的竞争或谈判机制决定,显然不利于政府对这种特殊商品的价格管理,特别从长期来看,很难避免价格的频繁波动。为此,可在政府有关部门、三大国有石油公司及有关专家等参加的听证会基础上采取政府主导下的全国统一定价方式。为使这一定价方式有效实施,首先,要建立遴选优秀的价格听证会参与者的机制,选择价格听证会参与者不仅要强调其代表性,更要重视其价格决策水平,要吸收一定数量的经济、技术和法律等方面的专家学者参与价格听证会。也可以在举行价格听证会的同时,实行专家评审制,以更充分地发挥专家学者在制定价格决策中的作用。其次,价格决策的重要依据是有关成本资料,而这些资料主要是由企业提供的。为了保证成本信息的真实性,就需要对企业提供的成本资料进行严格审查,通过比较石油产业不同地区企业间的成本,剔除虚假成本,以反映真实成本,作为制定价格决策的依据。再次,价格听证会在程序上应具有轮番性。我国目前举行的价格听证会通常是一次性的,听证会结束后,由价格主管部门制定最终价格,缺乏反馈性。而在一些经济发达国家,对某些重要产品或服务的价格听证会往往举行多次,轮番征询社会各利益集团和专家的意见,以充分反映价格听证会的公开性、民主性,提高价格听证会的有效性,这些经验值得我国借鉴。

参考文献:

- 1 [美]G·J·施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,中文版,上海,上海三联书店,1996。
- 2 [日]植草益:《微观规制经济学》,中文版,北京,中国发展出版社,1992。
- 3 王俊豪:《现代产业组织理论与实践》,北京,中国经济出版社,2000。
- 4 世界银行、国务院体改办经济体制与管理研究所联合报告:《中国石油天然气行业现代化结构改革和监管》,北京,中国财政经济出版社,2001。
- 5 门建辉:《自然垄断行业:政府管制与放松管制》,载《经济评论》,1999(1)。
- 6 陈立:《中国石油天然气行业的结构调整与监管改革》,载《国际石油经济》,2001(2)。
- 7 [美]罗兰·普里德尔:《美国和加拿大石油天然气行业监管体制简介》,载《国际石油经济》,2001(2)。
- 8 李晓东:《阿根廷天然气行业的改革》,载《国际石油经济》,2001(4)。

(作者单位:西安石油学院经济管理系 西安 710065)
(责任编辑:Q)