

中国原油与成品油市场放开的理论研究与改革方案

**A Theoretical Research and Reforming Solution on
Opening the Markets of Crude Oil and of Petroleum Products**



天则经济研究所

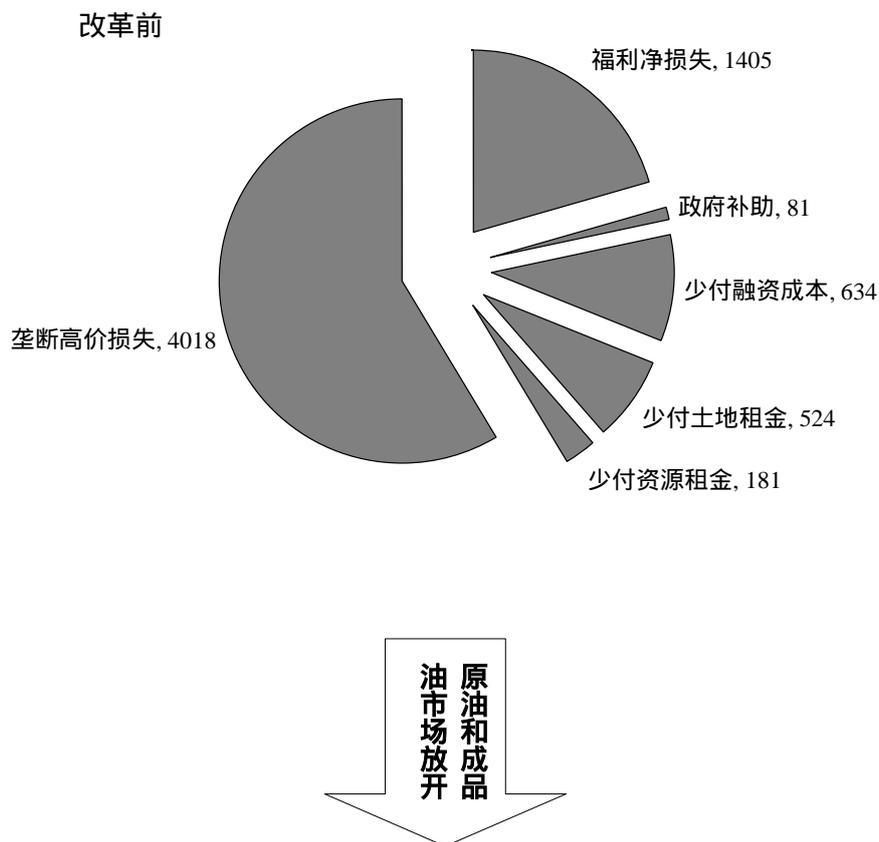
Unirule Institute of Economics

2013年5月30日

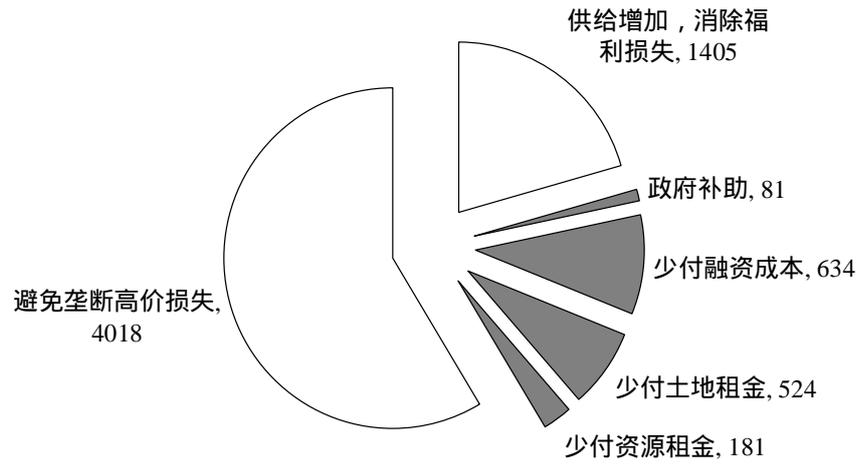
基本结论

原油和成品油市场放开的改革，是整个石油体制改革的支点和杠杆，它涉及面较小，较之触动石油垄断企业的上游，即采油和炼油阶段的既得利益，相对不那么刚性，却会收取事半功倍的效果。一方面，这一改革能够很快获得打破垄断的大部分好处，即消除了垄断高价给消费者带来的损失，和限制企业进入导致的社会福利净损失。按 2011 年垄断带来的福利损失计，这一改革可获得石油体制改革的 79% 或五分之四的静态效果（见下图）；并且还会因提高地方炼油企业的开工率而每年增加 3000 亿元以上的销售额。

原油和成品油市场放开改革的静态效果示意图（亿元）



改革后

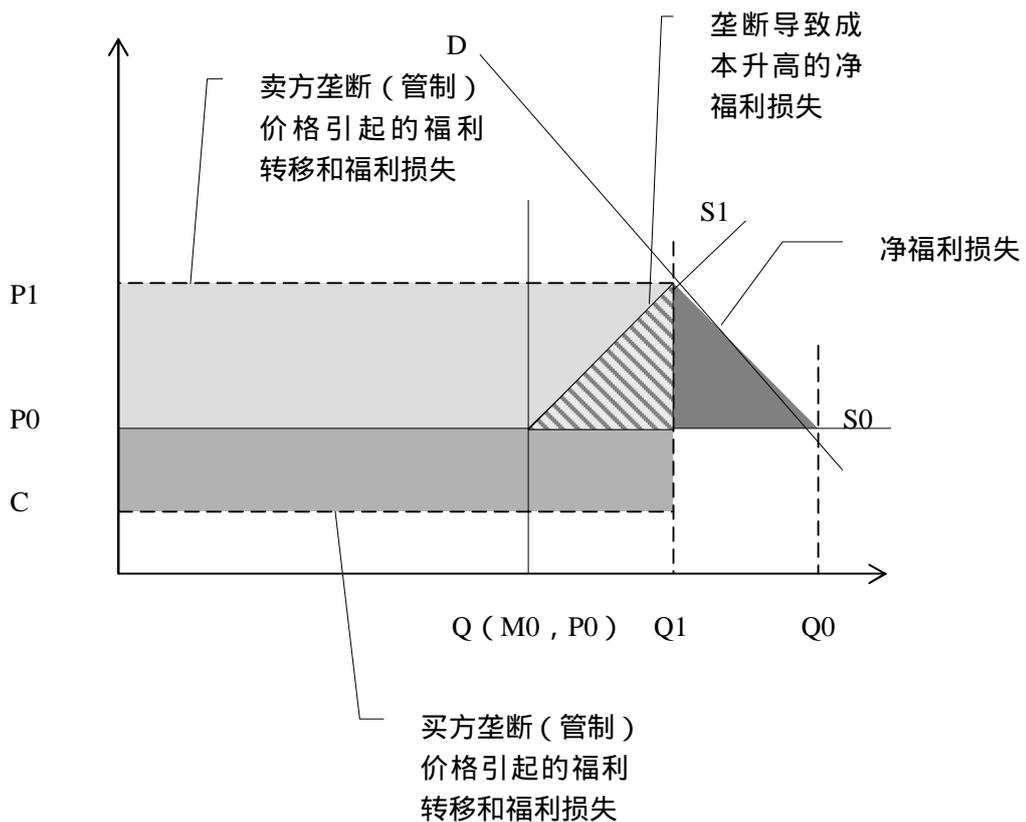


另一方面，交易领域的市场化改革终将会对处于上游的生产领域产生深远影响，推动我国石油体制改革的最后完成。

这是一个成本很低，但收益很大的改革。

摘要

- 1 石油天然气产业的经济特性，决定了石油天然气产业的体制，应是以市场制度为基础，辅之以政府的恰当介入，包括征收燃油税，对价格过大幅度的波动采取短期的干预，在战时采取对石油资源和产品的征用措施，在和平时期建立储备等等。
- 1 我国现有的石油产业体制基本上有三个方面。一是以国有企业为主；一是价格管制，一是限制进入。因而我国石油产业存在着高度垄断。其表现是由两家至三家垄断企业从勘探、开采、炼油、批发和零售，以至进出口的全面垄断。
- 1 石油天然气产业的垄断是行政性垄断。即由行政部门通过颁布行政文件设立的垄断。这些行政文件的发布没有经过法律的正当程序，却决定了影响中国人民重大利益的事情，因而是具法律效力的。
- 1 现有石油垄断体制以及由此决定的石油垄断企业的垄断行为，违反了“社会主义市场经济”的宪法原则，也违反了《反垄断法》。设立石油垄断权的行政文件所依据的“道理”没有经济合理性。
- 1 行政性垄断引起的福利损失与分配扭曲示意图



石油垄断体制导致了全社会的巨大效率损失。我们估算，2001年~2011年石油产业的福利损失高达34770亿元。

- I 这一体制还扭曲收入分配，违背公正原则。2000年~2011年，三个垄断石油公司少交的利润高达14701亿元。而在收入水平上，却远高于社会平均水平。如2010年中海油的人均薪酬约34万元，是社会平均水平的10倍左右。
- I 这一体制违背了市场规则。首先是使石油垄断企业成为不公平的竞争者。2001年~2011年，中石油公司共少付土地租金3958亿元。2001年~2011年石油企业少付的资源租金约3079亿元。2001年~2011年石油企业少支付的融资成本约2878亿元。
- I 这一体制使一个本来的竞争性市场变成一个垄断性市场，从而使市场定价机制失效，所以只能由政府管制定价。但这一政府管制的定价机制效率很低。它所定价格必定偏离由市场决定的价格，因而必然带来福利损失。它也使垄断者在价低时减少生产和供给，在价高时过度生产和供给；用产量和库存反过来影响价格。
- I 这一体制还直接损害包括民营企业在内的其它竞争者，包括（1）不许进入，或者将已进入者驱赶出采油和销售等领域（2）对已经进入石油领域的竞争企业进行限制和歧视；（3）与地方政府联手，利用行政力量排除竞争者；（4）直接侵犯民营企业产权；等等。
- I 通过对原油进口的控制，导致石油垄断企业之外的其它炼油企业开工率严重不足，因此每年损失约3000多亿元销售额。
- I 由于我国成品油的质量标准低于其它主要国家，而北京的成品油质量标准高于国家标准、且接近欧洲标准（见下图），我们以北京的成品油价格做了相应修订后，与其它主要国家的成品油价格平均水平进行比较。

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
欧洲执行标准	欧 IV 标准				欧 V 标准		欧 V+标准
北京执行标准	欧 III 标准			欧 IV 标准			
全国执行标准	国 II 标准					国 III 标准	

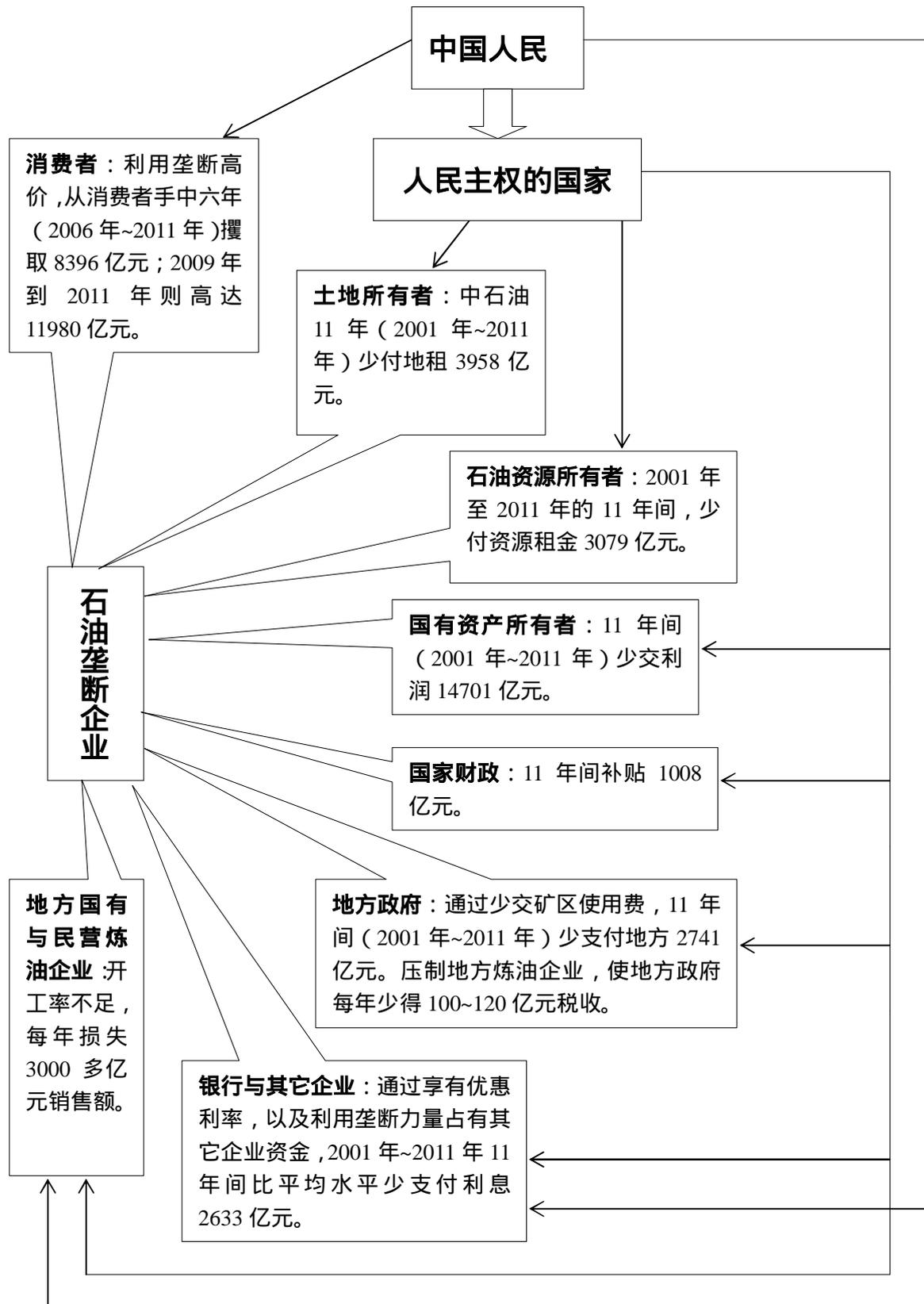
- I 为了使比较更为公平，我们使用税前价格。北京的成品油价格扣除了消费税和实际增值税。2006年到2011年，我国与其它主要国家的成品油价格（元/升）比较如下：

汽油	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国外加权平均	2.30	2.57	3.06	2.18	2.64	3.38
国内	2.07	2.26	2.80	2.72	3.22	3.92
柴油	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国外加权平均	2.33	2.54	3.50	2.13	2.64	3.52
国内	2.15	2.44	3.03	2.95	3.51	4.25

- I 从2006到2011年，消费者因成品油的垄断（管制）高价的损失高达8396亿元；而从2009年到2011年，我国成品油垄断（管制）价格（税前）持续高于主要国家同品质成

品油价格（税前）约 31%，消费者的这一损失高达 11980 亿元。

I 石油垄断企业攫利图



I 这一体制还损害国家安全，影响社会稳定。它为石油垄断企业制造“油荒”提供条件和借口；造成中央与地方关系的紧张与对立；造成对中西部地区和少数民族地区利益的侵害；垄断企业在关键时刻还会要挟政府。

I 最后，这一体制本身就是对我国宪政框架的违背。垄断企业僭越公权力，行使行政权力或准行政权力；行政部门僭越立法权，并滥用手中的执法权推行行政文件规定的垄断与管制。

I 因而，这是一个存在重大问题的体制，需要从根本上改革。这一改革具有合宪性，合法性和经济合理性。

I 石油体制改革的基本目标是：

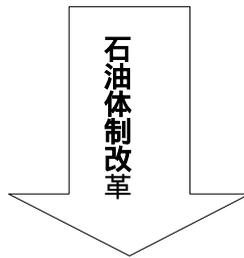
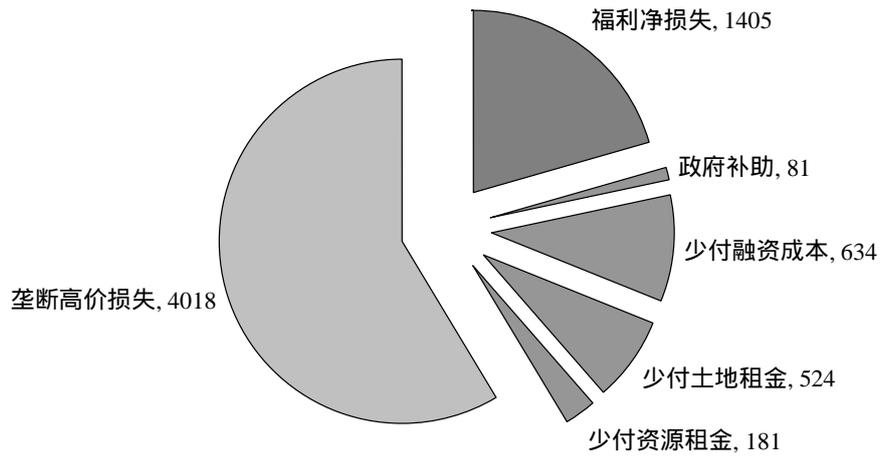
- (1) 建立一个以市场制度为基础的石油天然气产业体制；
- (2) 建立一个公正有效的石油天然气产业上、中下游的市场竞争格局；
- (3) 政府代表国家竞争性出让石油天然气开采权；
- (4) 政府应在特殊领域特定时期进行有限度的管制。

I 石油体制改革的基本改革措施是：

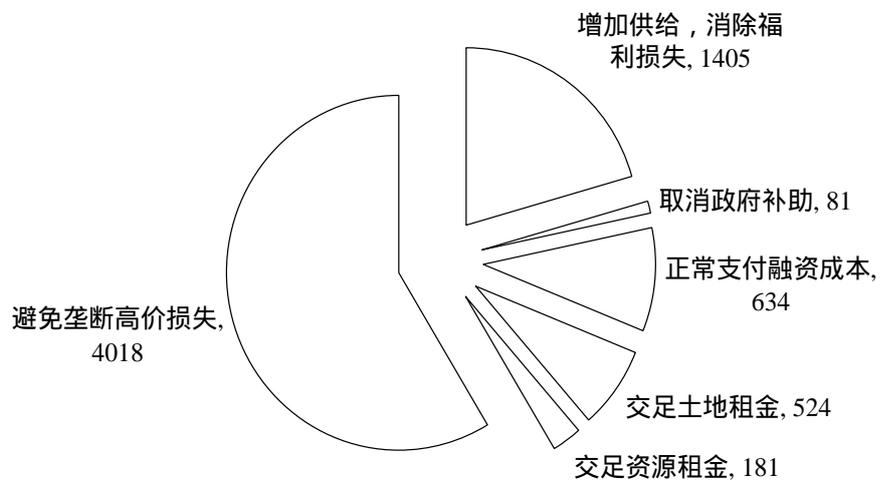
- (1) 取消对石油垄断企业的垄断权和部分行政权力；
- (2) 建立超脱和中立的能源产业监管机构；
- (3) 放开石油天然气产业的各个领域；
- (4) 取消价格管制。

I 石油体制改革的静态效果示意图（亿元）

A 图：改革前

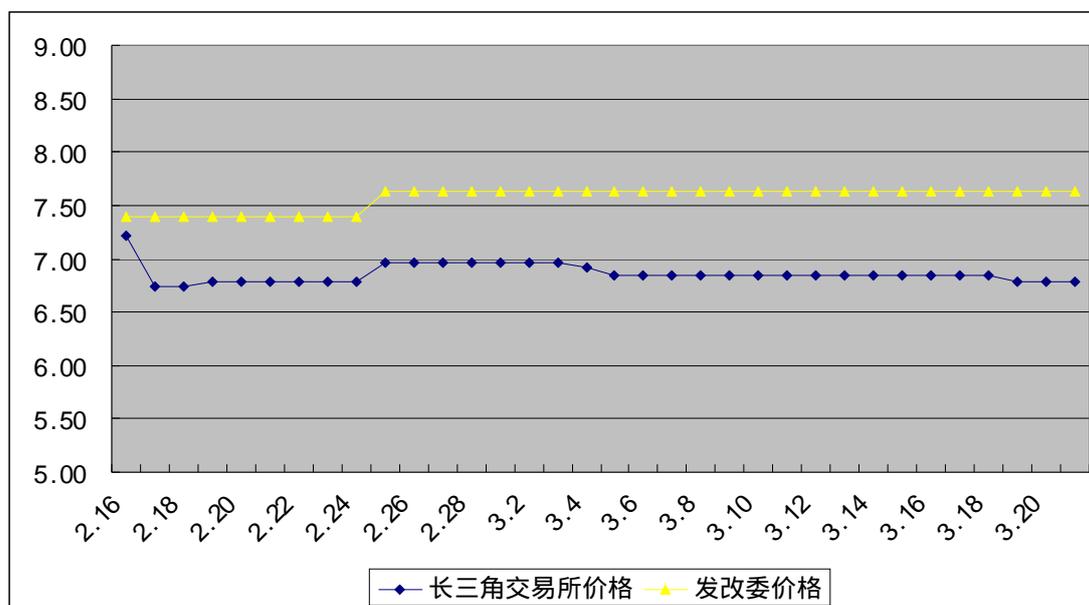


B 图：改革后



- 原油和成品油市场放开的改革，是整个石油体制改革的支点和杠杆，它涉及面较小，较之触动的石油垄断企业的上游，即采油和炼油阶段的既得利益，相对不那么刚性，却会收取事半功倍的效果。一方面，原油和成品油的的市场放开的改革，能够很快获得打破垄断的大部分好处，即消除了垄断高价给消费者带来的损失，和限制进入导致的社会福利净损失。
- 成品油价格会下降到与国际同等品质成品油的价格水平相同的水平，使广大消费者受益；根据 2009 年到 2011 年的数据，我国汽油和柴油的税前价格都可降低约 31%，如果消费量与 2011 年持平，一年可以少支付 4018 亿元。
- 即使根据我国现有的垄断体制外成品油交易中心的价格，在原油和成品油市场放开后，也会出现价格降低的结果。见下图。长三角成品油交易中心的 93#汽油价格比发改委管制的价格低约 13%。

长三角交易所与发改委汽油（93#）价格对比（2013 年 2 月 16 日~3 月 21 日，元/升）

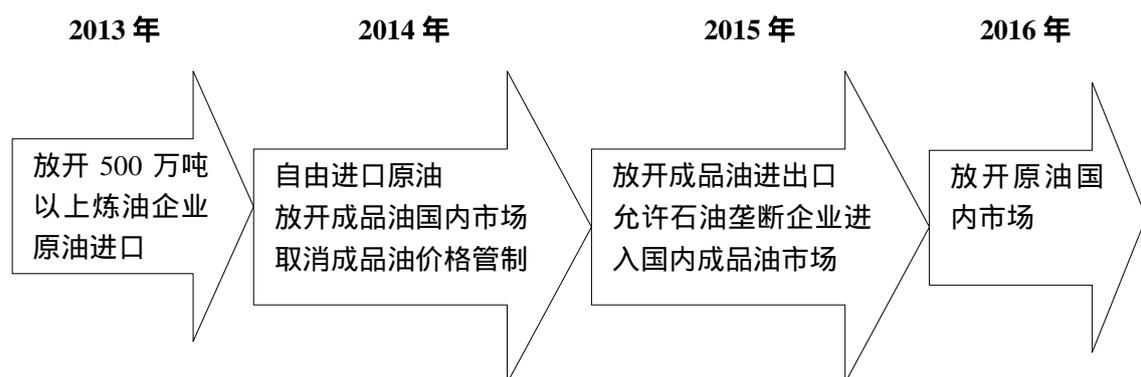


- 按 2011 年的垄断带来的福利损失计，这一改革可获得石油体制改革的 79%或五分之四的效果（见下表）；并且还会因提高地方炼油企业的开工率而每年增加 3000 亿元以上的销售额。
- 原油和成品油市场放开改革的静态效果（亿元）

年份	福利净损失	政府补助	融资成本	土地租金	资源租金	垄断高价损失	总计	改革效果比例
2011	1405	81	634	524	181	4018	6843	79%

- 另一方面，交易领域的市场化改革终将会对处于上游的生产领域产生深远影响，推动我国石油体制改革的最后完成。这是一个成本很低，但收益很大的改革。

- I 改革动力结构分析表明，中国社会的大多数人将会支持石油体制改革。因为垄断不得人心，现有石油垄断体制缺少合宪性和正义性，执政党与中央政府有改革的动力，消费者和民营企业要求改革，其它中央国有企业和地方国有企业以及地方政府等也都支持改革，只有与石油垄断体制有关的行政部门与石油垄断企业的管理层与员工可能会反对改革，但其中也有大量的人支持改革。
- I 我们在选择原油和成品油市场放开改革的方案时，应选择一条改革成本最低的道路。
- I 原油和成品油市场放开改革的策略是：
 - (1) 逐步放开：即如前所述，先放开原油进口市场，再放开成品油进出口市场，再放开成品油国内市场，再放开原油国内市场；
 - (2) 体制外改革：即在开放原油和成品油市场时，保留现有垄断企业的现有原油和成品油进出口的制度安排；
 - (3) 逐步进入：在放开市场的过程中，也可考虑分批地让其它企业进入；
 - (4) 补贴改革：对可能出现的石油垄断企业工人的下岗甚至失业的情况，当其它石油企业的发展不能完成吸收时，政府可以建立石油产业就业基金；
 - (5) 计划权利的交易：对于石油垄断企业整体，可以用取消对其成品油销售的价格管制，换取其接受对原油和成品油市场的放开。
- I 我国的改革已经证明，在国有企业吸纳就业能力下降以至出现大量下岗工人的同时，非国有企业成为提供就业机会的主要力量。例如从 2008 年到 2011 年，在新增就业中，非国有企业提供了 96% 的就业岗位（根据国家统计局，2012）。因此，只要市场化的改革能够成功，所焕发出的非国有企业大发展所带来的就业机会，一定会多于国有企业减少的就业岗位。
- I 由于石油的储采比上升到 55，“页岩革命”将会导致石油和天然气供给的战略性增长，天然气将会在新的时期成为主导性能源；加上中国与印度的经济增长速度放缓；石油的世界市场中的供需关系将会变得相对宽松，有利于进行原油和成品油市场放开的改革。
- I 改革时序



目 录

第一章 石油天然气产业的经济性质及其意义

- 一、 私人物品与生产的竞争性：基本上适用市场制度
- 二、 稀缺的自然资源
- 三、 可耗竭资源：正贴现率与零贴现率
- 四、 石油峰值理论的局部作用与替代能源
- 五、 需求特性（1）：大众生活必需品
- 六、 需求特性（2）：军事需求
- 七、 石油天然气的租金特性
- 八、 石油天然气市场的危机特性
- 九、 小结

第二章 我国石油产业体制的形成、现状及其性质

- 一、 石油产业体制发展的历史沿革
- 二、 石油企业垄断权的形成
- 三、 现有体制的基本框架及特点
- 四、 石油产业体制的行政文件架构不具法律效力
- 五、 小结

第三章 石油垄断体制的表现

- 一、 造成巨大的效率损失
- 二、 扭曲收入分配，违背公正原则
- 三、 不公平的竞争者：免费或低价获取和使用生产要素
- 四、 废弃市场定价机制
- 五、 直接损害民营企业及其它企业
- 六、 损害消费者
- 七、 油荒频发
- 八、 挤占地方利益，造成中央与地方关系的紧张与对立
- 九、 违背国家宪政原则
- 十、 小结

第四章 石油体制改革的基本构想

- 一、 我国石油产业体制改革的合宪性、合法性和经济合理性
- 二、 我国石油产业体制改革的总体框架
- 三、 小结

第五章 开放原油和成品油市场的改革方案

- 一、 放开原油和成品油市场在石油体制改革中的重要作用
- 二、 原油与成品油市场放开的改革方案框架
- 三、 原油进出口贸易放开的改革方案
- 四、 原油国内市场放开的改革方案
- 五、 成品油国内市场放开的改革方案
- 六、 成品油进出口市场放开的改革方案
- 七、 本改革方案的基本手段
- 八、 本改革方案的实施步骤与可能效果
- 九、 小结

第六章 改革动力与改革策略——石油体制改革的政治经济学和过渡经济学

- 一、 改革动力结构分析
- 二、 改革策略
- 三、 改革的国际背景与时机
- 四、 改革时序
- 五、 小结

分报告之一：石油产业行政性垄断的经济分析

分报告之二：石油产业行政性垄断的法律分析

分报告之三：一些石油生产和消费国家与地区的石油产业体制

分报告之四：我国石油产业的几大冲突事件及分析

分报告之五：巴西石油工业改革对中国的借鉴意义

分报告之六：世界市场中的中国油气供求前景

参考文献

