

# 我国石油流通体制的历史、现状与展望

国务院发展中心研究员 廖英敏

石油是全球性重要的战略物资，在全球经济一体化和贸易自由化的趋势下，石油同全球的政治、经济建立了密不可分的关系。在我国，随着工业现代化的实现和经济快速发展，石油在能源结构中的比重逐渐增加，2003年我国石油的消费已经占能源消费总量的22.7%，石油已经成为我国的经济命脉。同时由于我国石油资源开发和生产不能满足经济增长对石油的需求，对进口石油的依存度不断提高，2003年原油依存度已经达到34.95%，并且还在继续增长。因此，有效利用石油资源已是直接关系到我国经济、社会的可持续发展的长远大计。而进一步深化石油流通体制改革，充分发挥市场配置资源的作用，是解决石油资源短缺的有效途径之一。

## 一、我国石油流通体制的历史变革

虽然我国石油流通体制几经变革，但至今为止，在各类商品中石油流通仍然是计划色彩较浓的领域之一。

### (一) 严格的计划控制阶段

建国以后，在计划经济的体制下，随着石油工业的发展和石油产量、需求量的提高，逐步形成了高度集中、计划分配的流通管理体制。

当时，受苏联计划经济理论的影响，将包括石油在内的生产资料视同产品，不把生产资料的流通作为商品交换。在这一经济理论指导下，石油作为国家管理的一类物资，石油流通完全实行内部计划调拨，采取国家计划管理、统一分配的管理体制。即全部石油及其产品纳入国家综合平衡计划，实行统一分配、分级管理，在国内形成统一的石油购销渠道。1958年-1978年，分别由石油工业部管理原油、天然气、特种油品、沥青、液化气、石油焦、燃料油、试验用油和小厂油料等石油产品；由商业部购销汽油、煤油、柴油和润滑油四大类石油产品；由外贸部管理石油进出口业务。各工业部的供销公司按计划分级、分类进行计划调拨；各油田和炼油厂均按国家制定的生产计划和统一分配调拨计划安排生产，组织销售。

作为计划管理的一部分，石油价格的制定与调整完全由国家决定，由于当时我国执行能源低价政策，严格的价格管制使国内石油价格长期稳定在相当低的水平上。

### (二) 计划与市场双轨并存阶段

1979年开始的经济体制改革，已经承认了生产资料的商品地位。1981年，作为经济体制改革的措施之一，国务院批准原石油部实行产量包干政策，规定石油超产和节约部分可按当时国际价格出售，其差额用于石油的勘探开发。于20世纪80年代末、90年代出，中国石油化工总公司和中国石油总公司获得了成品油9%、原油5%的自销权。从此，原油流通出现了计划与市场双轨并存的局面，价格进入了计划内平价、计划内高价和市场价等双轨制阶段。

随着石油流通管理体制的改革，石油及石油产品的流通渠道也出现了较大变化。一是在完成国家1亿吨原油包干任务后，超产及节约部分允许企业自销，并且在价格上可采取协商议价形式，这就给了石油企业一定的自主权力，增加了流通中的自销渠道；二是在原油流通打破单一流通渠道、实现计划内与计划外双轨并存的同时，成品油的流通大体形成以石化总公司销售企业为主（1985年国家把原商业部石油产品经销机构划归石化总公司），社会各行业（包括国有、集体、私营及军队）纷纷兴办成品油经营公司的局面。这种多元主体、多渠道的成品油流通，打破了原来国营石油公司一统天下的格局。

随着石油产品销售由封闭式、多环节、单渠道，向开放式、少环节、多渠道迈进，石油市场开始形成，并于1993年先后建立了上海石油交易所、北京石油交易所等多家石油期货

市场，市场机制在一定程度上发挥作用。

### （三）恢复统一计划管理阶段

多渠道的石油流通格局的建立，虽然对于打破单一渠道，逐步向市场流通方式过渡起到了促进作用，但是，在计划体制已不能完全起作用，而市场发育又不成熟，宏观调控机制不健全的情况下，石油流通出现了渠道混乱、市场无序的状况，严重损害了国家和消费者的利益，影响了国内市场的稳定。因此，1994年4月国务院批转国家计委、国家经贸委《关于改革原油、成品油流通体制的意见》，加强对原油、成品油生产、流通的宏观管理。主要内容包括：（1）计划配置石油资源。由国家计委对国内生产和进口的原油、成品油实行统一计划分配。（2）整顿流通渠道。原油直接交由石化总公司组织各炼油厂加工，不再向地方提供原油资源，国内销售的成品油一律实行国家导向配置，国家计委提出成品油的分配计划方案，下达给石化总公司和各有关部门以及各省、自治区、直辖市及计划单列市计委（计经委），由石化总公司和各省、自治区、直辖市及计划单列市石油公司具体实施。（3）取消双轨价格。原油、成品油一律实行国家定价，由国家计委制定原油价格和35个中心城市的成品油销售价格；其它市场的销售价格，由各省、自治区、直辖市物价部门根据国家规定的作价原则，具体核定。至此，石油流通再次回到计划轨道，各石油期货交易所因失掉现货市场基础，被迫纷纷关闭。

## 二、我国石油流通体制的现状和存在的问题

随着我国石油进口量的不断增加和入世步伐的加快，1998年以后，我国进行了石油产业的重组和流通体制的改革，虽然提高了国家对石油产业的控制度，石油产品价格逐渐与国际市场接轨，但石油流通领域缺乏竞争、低效、缺少回避价格风险工具等问题不容忽视。

### （一）石油行业组织现状

1998年我国石油行业进行了较大规模的重组，按照上下游结合的原则，组建南北两个特大型石油石化企业集团公司。以东北、华北、西北、西南等广大地区为主的中国石油天然气集团（简称中石油）侧重石油天然气勘探开发，同时经营石油化工业务。以北京、天津、华东、华南、中南等地区为主的中国石油化工集团（简称中石化）侧重石油化工发展，同时经营石油天然气勘探开发业务。在陆上形成区域分割的、上下游、内外贸、产销一体化的垄断格局。而中国海洋石油总公司承担海洋石油资源的勘探与开发业务。

### （二）石油流通体制现状

随着石油行业的重组，石油流通体制也进行了相应的改革。（1）国内生产的原油和进口原油统一由中石油和中石化的企业进行加工炼制。（2）中石油、中石化具有石油进口经营权。另外中国石油化工进出口公司承担部分石化产品的进出口贸易。（3）由中石油、中石化两大集团公司负责国内全部成品油的批发业务，其他单位、公司不得参与，社会上经清理整顿合格的成品油批发企业，可由中石油、中石化两大集团采取划转、联营、参股、收购等方式进行重组。从而把成品油批发专营权、汽油、柴油零售定价权、经营自主权及市场监督权交给了南、北两大集团公司，形成了产供销一体化的双头垄断格局。（4）整顿成品油零售市场，对加油站核发《成品油零售经营批准证书》，2001年9月以后新建的加油站必须由中石油和中石化两大公司参股或控股。（5）国内原油价格从1998年6月1日起与国际接轨，中石油和中石化两大集团公司之间原油交易结算价格由双方按参照国际价格的中准价协商确定；成品油实行政府指导价，由国家计委参照新加坡、鹿特丹和纽约三地市场汽、柴油离岸价格为基础计算中准价，设定国内成品油涨（降）价区间，两大集团公司在中准价上下8%幅度内制定具体零售价并向社会公布。

### （三）当前石油流通体制存在的问题

两大石油集团组建以来，对国家控制石油资源、为国家上缴利税方面做出了很大贡献。但面临石油资源短缺和入世后全面开放石油市场的新形势，现行的石油流通体制也暴露出许

多弊端，亟待解决。

1. 市场结构存在严重缺陷。表现为市场体系不健全，竞争不充分，市场主体严重缺乏。当前分割垄断的石油流通格局，对于两大石油企业，没有竞争的压力，尽管国际石油价格不断上涨，完全可以通过与国际价格接轨的形式转嫁给消费者。其后果一是难以培育石油企业的竞争能力，在即将对国际石油企业开放的市场环境中，将处于劣势。二是虽然我国石油行业每年上缴巨额利润，但大部分是行业垄断经营的结果，与国际石油企业相比，我国石油资源的加工利用效率并不高，原因是我国石油企业缺乏残酷竞争的压力和积极创新、提高石油利用效率的动力，不利于本来就短缺的石油资源的有效利用。三是增加石油消费企业的成本负担，根据当前的定价机制，石油集团可以将国际油价上涨的部分转嫁给消费企业。并可以通过垄断的成品油批发业务和零售价定价权，挤压社会上其他成品油零售企业的利润。

#### 2. 与国际接轨的定价机制尚不完善

现行的定价机制有两个弊端：第一，由于国际油价频繁大幅波动，国内油价相对稳定实际上只体现为分次调价，但分次调价并未减少油价变化对国民经济的冲击。第二，目前国内油价调整存在一个月左右的滞后期，这一方面造成国内调价与国际油价走势可能不一致；另一方面可能会引发流通环节的投机行为，从而会在一定程度上造成成品油供应紧张或压库问题，对石油市场的稳定供应产生不利影响。

#### 3. 缺乏石油价格剧烈波动冲击的缓冲器

2004年以来，国际上政治、经济的不确定因素导致国际石油价格大幅上涨和剧烈波动，带动国内油价的连续上调，虽然使石油、石化行业受益颇多，但却造成了更多行业运营的不稳定。从长期来看，如果国际油价形成机制不发生根本性变化，国际油价的频繁巨幅波动仍难以避免。我国正处于工业化过程中，在石油进口量迅速增加的情况下，国际油价频繁大幅波动必然会对石油、石化行业的健康发展和国民经济的稳定性构成威胁。事实上，世界各国经济都面临石油价格上涨和剧烈波动的冲击，但许多国家有石油期货市场，许多国家允许企业进入国际期货市场，可以利用期货套期保值的手段回避石油价格波动带来的风险，熨平价格波幅，缓解石油价格波动对企业的影响和对经济的冲击。而在我国，刚刚才有燃料油期货挂牌交易，大部分石油消费企业没有进行境外石油期货套保的资格，没有分散原油和主要成品油价格风险的手段，国际石油价格剧烈波动对经济稳定造成的影响将大于其他国家。

#### 4. 石油消费大国缺乏国际石油价格的话语权

目前我国原油进口接近1亿吨，并以较快的速度继续增长。中国石油需求的增长已经是国际石油市场的最大增量，中国进口石油已经成为国际石油价格上涨的因素之一。但最大的石油买家，却很少得到大宗交易的价格优惠。其原因是我们没有石油的国际期货市场，不能吸引大量的石油交易按我们的规则进行，缺乏对石油价格形成的影响，只好按照别人的规则购买石油，使我们在国际贸易中处于劣势地位，国家利益受到损失。

### 三、加入WTO后我国石油流通体制面临的挑战

中国是世界上第二大石油消费国，又是最大的未开发市场，可谓是国际石油企业的理想天堂，早就虎视眈眈，为进入中国市场做着各种准备。中国加入WTO，为国际石油企业打开了中国石油市场的大门，随着入世承诺的兑现，抢占市场份额的国际竞争战将在中国开始。

#### (一) 入世议定书对有关石油流通的承诺

随着入世承诺的兑现，我国石油市场将逐步地位开放，国际石油企业将逐步获得在中国石油市场平等竞争的地位。

1. 关税减让。从2002年开始，原油进口关税为0；汽油关税减至5%，润滑油减至6%。

2. 取消配额许可证和非关税壁垒。从2000年开始，逐步增加成品油的进口配额，2004年再审议；从2002年1月1日，取消原油配额，实行自动登记。地方政府无权制定非关税

措施。

3. 石油流通业的开放。从 2001 年开始，打破几大有公司经营原油、成品油进出口的垄断，允许非国营贸易公司经营一定比例的进出口贸易；3 年后允许外资经营成品油的零售业务（独资加油站限制在 30 家以下）；3 年后外资可经营油品的储运和仓储业务；5 年后外资可从事原油和成品油的批发业务。

#### （二）国际石油企业抢占中国市场的形势

早在入世以前，国际石油公司就利用多种途径和手段，千方百计挤入中国市场，建立合资炼厂、加油站，抢占销售终端。并随着中国石油市场的开放，从几个途径加快对中国市场的渗透。

第一，以合资的形式，抢占终端市场。今年以来，各国际石油集团纷纷与国内石油集团合资、合作，分区域组建大型成品油零售合资企业。如中石油与 BP 合资的中油碧辟石油有限公司、中石化与 BP 合资的中石化碧辟（浙江）石油有限公司，沙特阿美已与中石化和埃克森—美孚达成合资协议，即将在福建成立成品油营销合资公司。这些公司加油站的建设规模都在几百座以上，其目的是形成区域性、规模化的成品油零售网络。

第二，在资本市场上收购中资石油企业的股权，向上、中、下游的中国石油行业全面渗透。

第三，一些国际石油公司还投资于石油港口、及石油储运设施，为成品油的进口、配送创造条件。

将这些投资行为综合起来，可以看出，有着丰富跨国经营经验的国际石油企业，是有目的、有计划的、有系统的进入中国石油市场，在逐步的构建自己的经营网络，扩展自己的市场，其竞争能力不可轻视。

#### （三）中国应对入世挑战方面存在的问题

虽然入世前我国各方面就在做入世应对措施的研究和准备，但在石油流通领域方面的准备明显不足，表现在石油市场发育滞后，市场法规法律不健全，缺乏竞争，没有反映国内石油供求的场所和价格，社会石油流通企业成长缓慢，市场主体单一，竞争能力弱等等，都难以适应开放后市场剧烈竞争的形势。

#### 四、我国石油流通体制改革前景展望

一方面，我国经济、社会发展需要进一步发挥石油市场优化资源、分散风险的功能；另一方面，入世承诺的兑现，中国石油市场的全面开放即将到来。被动的迎接国际竞争者，不如加快市场化改革的步伐，为国内石油企业创造一个参与竞争的练兵机会。因此，可以预见，中国石油流通体制的改革将沿着市场化的方向不断深化，下面是我对石油流通体制改革的一些设想和展望。

改革的目标：将由目前政府计划和行政管理模式向政府引导下充分发挥市场化机制的方向转变，推进我国石油流通体制的市场化程度，引入竞争力量，逐步发挥市场机制的功能和作用，提高市场配置石油资源的效率，为我国经济和社会发展服务。

改革的原则：结合入世承诺时间表和当前的市场环境，转变政府职能，实现政企分开，逐步放松市场准入、打破行政垄断、积极培养市场主体、陆续开放我国石油市场，推进以市场为基础的价格机制的形成，逐步形成几家综合性大石油公司的流通机构和一批专业化的经销公司相结合、多元化、多渠道的石油流通格局，促进有效竞争。

改革的内容：

##### 1. 转变政府职能，完善政府管理和监督体制

政府应该逐步从竞争性领域退出，进一步转变职能，从“管理型”向“服务型”转变，将保留在企业中的行政职能分离出来，并将政策的制定与监管职能完全分开。政府对石油流通方面的职能是：针对石油行业制定有关促进竞争和反垄断的政策和法规，保证市场的公平有序竞争，使

企业成为真正的市场竞争主体，提高市场配置资源的效率；按照依法监管的原则建立现代监管制度，逐渐淡化行政审批等行政管理职能，规范市场主体的经营行为，保证石油流通市场的公平性和有效性。

## 2. 培育有效竞争市场

引入竞争机制，加快市场化进程。伴随着入世承诺的兑现，逐步放松市场准入，增加原油和成品油进口非国营贸易份额；选择有资源的大型公司，如中国石油化工进出口公司，中国海洋石油公司等，进入成品油批发领域，打破两大石油垄断批发环节的局面；逐步放开终端销售市场，鼓励其它社会资金进入流通领域，打破地域垄断，形成有效竞争的局面。

制定市场规则，完善和规范市场，为有效竞争营造健康有序的市场环境；完善市场体系建设，充分发挥市场功能和作用。建立和规范油品现货市场，形成反映我国油品供求的油品价格，合理引导石油行业的生产、经营和消费，提高石油资源的使用效率。在石油现货市场不断完善的此基础上，推出其他石油期货品种，为国内的石油生产企业、用户和贸易商提供规避风险的工具和场所，进一步发挥期货市场的作用，以减少国际石油价格波动对我国经济的冲击，争夺重要石油商品的国际话语权。

## 3. 完善与国际价格接轨的办法，促进石油价格机制的形成

从长远看，国内石油价格改革的最终目标是放开价格，由市场竞争形成。但在竞争性市场结构尚未建立，市场竞争还不充分的条件下，完全放开价格不现实。近期改革的重点应是进一步完善石油价格接轨，接轨的原则是：一是有利于充分发挥市场配置资源的基础性作用，价格的确定要反映市场供求变化，应反映中国石油市场的供求关系，而不是国际石油价格（并不反应真正的供求关系）的直接传导；二是从滞后油价向实时油价转变；三是以企业为主体，国家适度管理；

四是多种机制减少价格波动。同时要推进石油价格的市场化，改革可先在成品油环节突破，并带动其它环节的价格市场化进程。