# 石油天然气行业改革的内容及政策建议

来源：网络 作者：落花人独立 更新时间：2024-05-03

*一、石油天然气行业下一步改革的主要 内容 为保证能源安全和石油天然气的可持续供应，下一步必须在阻碍石油天然气改革的难点领域有所突破。应该在完善 法律 法规的基础上加大市场化改革的力度，实现政企分开，转变政府职能，打破行政垄断，引入市场竞争...*

一、石油天然气行业下一步改革的主要 内容

为保证能源安全和石油天然气的可持续供应，下一步必须在阻碍石油天然气改革的难点领域有所突破。应该在完善 法律 法规的基础上加大市场化改革的力度，实现政企分开，转变政府职能，打破行政垄断，引入市场竞争，营造真正的市场竞争主体，加快投融资体制和价格体制改革，为我国石油天然气行业改革创造一个良好的内外部环境。

（一）完善政府管理体制

石油天然气是关系国家 经济 命脉的行业，政府无疑必须在其中发挥重要作用。要集中分散在各政府部门的职能，将仍保留在 企业 中的行政职能分离出来，建立综合的能源政府管理部门，并根据行业 发展 的要求建立相应的监管机构，将政府的政策制定职能与监管职能逐步分开，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，在进行经济监管的同时，增强技术、安全、环保等 社会 监管手段。根据我国石油天然气行业所处发展阶段、资源状况和市场特征，政府的职能应主要体现在：制定宏观发展政策；在建立国家能源管理体制的基础上，实行石油战略管理；针对石油天然气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；根据上下游各环节的技术经济特点，采取不同的监管机制，在竞争性环节放开竞争，进行市场准入和价格管制等，在 自然 垄断环节实行政府管制；发挥规范、协调企业行为和督促企业自律的作用；进行市场预测和提供信息服务等。

（二）打破行政垄断和市场分割，培育有效市场竞争

石油天然气行业应深化市场化改革，引入竞争机制，建立与健全市场机制。 主要包括放松市场准入，逐步放开终端销售市场；打破地域垄断，积极培养市场主体；从开放、完善和规范市场入手，制定市场规则，形成合理的、有序的竞争格局；鼓励其它社会资金进入流通领域，营造健康有序的市场环境；充分运用市场经济手段，如建立国内石油现货和期货交易市场，以达到发现价格、规避风险、跟踪供求、调控市场的目的，合理引导石油天然气的生产、经营和消费。

应根据行业发展阶段和上下游各环节的技术经济特点，在我国石油天然气行业有序引入竞争。具体来说，上游石油天然气资源开采环节在实行许可证制度的基础上，引入竞争，这样有利于打破资源的区域性垄断，促进企业增加勘探投入，增加石油天然气资源储量，提高开采效率；下游销售环节，特别是加油站是竞争性市场，应加大放开竞争的步伐，并通过安全、技术和环保标准等手段维护市场竞争秩序；从管道运输环节来看，天然气管道运输环节具有一定的自然垄断性，特别是我国的天然气产业还处在发展初期，管网非常薄弱，大部分生产者和用户之间都是单线联系，而且需求规模有限，还不具备欧美国家那样广泛引入竞争的条件，应该逐步引入竞争，可首先实行管道运输特许经营权的公开招标制度，引入市场竞争；同时，实行运输与销售分离，加强对管道运输定价的监管。石油管道运输与天然气管道运输有所不同，石油管道可与其他运输工具平行竞争，其垄断性要比天然气管道弱，但由于我国所处发展阶段及石油战略的重要地位，且管道建设仍非常不足，国家仍有必要加强对管道建设的投入和监管。

（三）划分自然垄断业务与竞争性业务

石油天然气行业是由开发勘探、管道运输和终端销售等多个环节组成，各环节的性质不尽相同。总的来说，除管道运输因其 网络 特征而具有自然垄断性质外，其它各环节从经济学角度来说应该是竞争性的。而我国的现状是这两种业务混合在一起参与市场竞争，这对于形成公平的市场竞争秩序极其不利。一方面，企业会凭借优势地位将垄断延伸到竞争性环节；另一方面，会导致“交叉补贴”的长期存在。

从国际经验看，为在具有自然垄断业务的行业改革时创造公平竞争的环境，各国都在改革之初严格界定石油天然气行业的非自然垄断环节和自然垄断性环节，并将这两种业务根据改革的进程逐步分离。如美国的天然气行业改革就是从分离销售与管道开始的。首先，联邦能源规制委员会要求管道公司把天然气运输与其他各种服务（主要是销售）分离，规定消费者可以从任一生产者处购买天然气，生产者也可以直接向最终用户和批发商卖气，生产者之间展开争夺用户的竞争。其次，要求管道公司公平地提供管道服务。尽管天然气产业上下游已经形成了竞争市场，但是，由于管道运输具有一定的自然垄断特性，联邦能源规制委员会要求管道公司对所有的市场参与者提供非歧视性的管道运输服务。

应借鉴国外改革的经验，根据我国行业特征和发展阶段，逐步将自然垄断性业务从竞争性业务中分离出去，竞争性业务放开市场准入，建立公平有序的竞争秩序，形成多元化发展的格局；而在自然垄断性环节加强监管，防止滥用垄断优势，确保管道运输的安全和稳定，保证对第三方提供非歧视性管道接入，保证整个市场的公平竞争；在有条件的情况下可引入一定程度的竞争，如可由两家国有企业竞争经营，以最大程度地降低垄断造成的效益损失。在严格区分自然垄断业务与竞争业务的基础上，应该对不能获得正常经营利润，具有普遍服务性质的环节形成合理的财政补贴机制，避免因行业内的交叉补贴而扩大垄断的范围。

（四）投融资体制改革

我国石油天然气还处在发展阶段，需要大量资金投入，而石油天然气行业又具有投入周期长，见效慢，风险大等特点。我国在计划经济体制下形成的投融资体制已经远远不能满足石油天然气改革和发展的需要。因此，完善投融资体制，建立投资风险机制，形成包括外资和民间资本积极参与的多元化发展格局，对于我国能源安全保障和可持续供应具有重要意义。

要改变过去由政府决定和主导投资的方式，政府在投资领域的角色应是制定行业发展规划，公布投资信息，协调国家级的投资项目；对关系到国计民生重大项目适当进行投资，但这些项目的投资决策应充分 科学 化和民主化，且不一定由国有企业独资经营；同时，抓紧制定和规范我国天然气企业境外投资监管制度。至于具体的投资活动应由企业自主决策，鼓励多渠道，包括在国内外资本市场上筹集资金的方式，加大石油天然气勘探、开发、管道运输的投资；鼓励各种资本通过参股、控股、合资、合作等形式参加我国石油天然气建设，逐步推行投资主体多元化；鼓励能够发挥我国比较优势的石油天然气企业对外投资，支持具有竞争力的天然气企业跨国经营，并在信贷、保险等方面予以帮助。

（五）价格体制改革

价格的市场化改革往往是各行业改革的攻坚环节，它要求市场竞争的局面初步形成，有相应的体制环境和配套条件，如在自然垄断领域就要求有发达的管网作保证，而这些在我国现阶段基本不具备，因此不能操之过急，应根据我国石油天然气行业的发展阶段和行业特点制定相应的价格市场化道路。

1.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；二是适应加入WTO后市场逐步开放的要求，坚持与国际市场接轨；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。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。

2.以供求关系为基础，兼顾能源比价，形成合理的天然气价格机制

天然气定价机制改革应按照发展阶段和行业特点，循序推进市场化进程，保障投资者的合理回报。改革初期，政府应确定管输价格，可以采取社会平均回报率或略高的投资回报率，以吸引多种资金进入，扩大管网规模；逐步放松对天然气行业其它环节的价格的管制，鼓励供求双方制定包括“照付不议”条款在内的长期供气合同；还应与可替代能源(如燃料油、柴油、LNG等)价格和物价指数挂钩，以鼓励天然气消费。改革后期，应逐渐在上游引入竞争，允许第三方进入天然气管输网络，创造竞争的市场环境，在条件成熟时政府不再监管天然气井口价，但对管输价格仍然严格监管。

（六）现代企业制度建设

石油天然气行业国有企业改革与重组应以建立现代企业制度为目标，建立合理的公司治理结构，实现责权利相统一和所有权与经营权彻底分离，完善经营机制，提高核心竞争力。同时，建立有效的激励和惩罚机制，特别是在投融资领域，实行法人负责制， 研究 出台一系列优惠政策，支持并推动企业减员增效，处理不良资产。

由于国有经济在石油天然气行业中占主导地位，为推动改革的顺利进行，必须探索国有资本的多种实现形式，实现产权多元化。其中，股份制是优化国有经济的有效方式之一。国有资本通过股份制可以吸引和组织更多的社会资本，从而放大国有资本的功能，提高国有经济的控制力、 影响 力和带动力，并促进产权多元化的形成和市场化改革进程。

二、政策建议

（一）健全法律法规体系

应从法律保障我国能源安全角度出发，制定国家层面涵盖整个国民经济的《能源法》；抓紧制定和修订《反垄断法》、《反倾销反补贴条例》、《保障措施条例》等维护公平竞争、整顿和规范市场经济秩序的法律法规；加快制定《石油法》和《天然气法》；为促进节能，应根据需要完善《节能法》，并加快制定《节能法》配套法规和实施细则，引导和规范全社会用能行为，其重点是制定《节约石油管理办法》、《能源效率标识管理办法》等。为保证法律法规的落实，应加强执法，完善法律法规的基础上，健全执法体系，加强监督检查，依法实施管理。

（二）制定综合发展战略

石油天然气不仅与国民经济各部门的发展休戚相关，而且内在联系也非常强的行业，因此，在对国内外资源和需求变化进行科学预测的基础上，制定长期的系统的行业发展战略和政策措施，不仅对行业发展非常必要，而且还将促进整个能源产业的发展，对国家能源安全保障和能源可持续供应都有着重要的意义。石油天然气行业的发展变化非常快，行业内外的经济关系非常复杂，制定发展战略应周全考虑，充分征求社会各界的意见，以保证政策的连续性、稳定性和协调性。

（三）管理机构改革

1.建立集中统一的能源管理部门

能源产业是关系到国计民生的国民经济重要产业，涉及石油等国家短缺战略物资、以及电网和天然气网的建设和运行等国家经济命脉，同时，能源内部各行业间的关联性和互动性很强，这些决定了能源产业是一个综合性很强的产业部门，其发展除了应遵循市场经济 规律 外，还应有政府管理和协调。而我国 目前 的能源管理呈多部门分散态势，综合性和长远性较差，为此，应借鉴北美经验建立国家层面的集中的宏观能源管理模式。这种模式比较符合我国能源大国的特点。应将分散在多家综合部门的能源部门分离出来重新整合，将管理权集中，这能有效避免政府职能的重复及交叉；按照煤炭、石油、天然气、电力、新能源和可再生能源分别设立专业性的司局，以加强对这些行业的发展战略、政策目标、管理体制框架、法律法规的研究和制定。

2.建立独立的监管机构

由于能源产业改革的特殊性及其广泛存在自然垄断性环节，发挥政府管理的作用是勿庸置疑的。但政府应该逐步从竞争性领域退出，进一步转变职能，从“指令性管理”向“禁令性管理”转变，这就要求将政策的制定与监管职能完全分开，建立独立的国家级综合监管机构和行业监管机构。

根据监管机构设置的原则及职能确定，设计了三个能源领域监管设置的方案。

第一种方案：建立独立于能源主管部门的国家级综合能源监管机构；国家级综合能源监管机构下对网络性质较强的行业（如电力、石油、天然气）设单独的行业监管机构。

第二种方案：国家能源主管部门内设立能源监管机构，并通过立法规定其独立监管的权力，在监管机构下对自然垄断性较强的电力、天然气、石油单独设立行业监管机构，这些行业监管机构是相对独立的。

第三种方案：充分考虑现有能源管理机构的现状和正在进行的改革，可考虑在现有能源管理格局下尽快建立自然垄断性强的电力、天然气、石油行业单独的监管机构，按照权责对等的原则赋予这些机构真正行使监管的权力，并将能源局仍保留的相关行业监管职能尽快分离出来，归入成立的行业监管机构，没有建立独立的行业监管机构的行业监管职能仍暂由能源局行使。

上述三种方案是根据不同的背景和目标而设计的，从真正实现政监分开，提高监管效率方面考虑，第一种方案是理想方案，也是最符合建立现代监管体制要求的模式；从现实性和可操作性角度考虑，第二种方案是现在应该采取的模式，但鉴于我国现有的能源管理格局，可先由第一方案起步，但过渡时间不能太长。需要强调的是，这三种方案都是在国家和地方设立相应的监管机构，即都在省一级也建立相应的政府主管部门、综合监管部门或行业监管机构（个别行业可根据情况需要在区域一级设立相应机构，如区域的电力监管机构）。其中地方成立的监管机构，职能相对独立，权限也较大，且随着改革的深入，具体监管的实施应主要放在地方监管机构，但地方级的机构都接受国家相应机构的管理或监督；不管采取何种方案，都应在明确各自隶属关系和职能划分的基础上，处理好国家能源主管部门、国家级能源监管机构、行业协会及各地方相应机构的关系；在发挥能源主管部门和能源监管机构作用的同时，逐渐加强行业协会在能源协调发展和社会监管中的独特作用，以促进监管的公开透明，提高监管效率。

（四）建立石油安全保障体系，确保可持续供应

我国石油供应的不安全性体现在多个方面，对外依存的增大、 企业 石油库存量过低、国家石油战略储备尚未建立、石油进口外汇支出逐年增加、进口通道安全性变差、国内石油价格过分依赖国际油价、国际石油地缘 政治 的重大变化等等都对 中国 获得稳定、可靠、安全的石油供应产生 影响 。我国石油供应既存在价格急剧变动的 经济 风险，也存在石油供应阶段性、部分性供应中断的隐患，因此，完善石油安全保障体系应成为我国能源 发展 战略中的重要 内容 。

1.多种方式保障石油安全

为确保经济的稳定发展和能源的安全供应，必须采取多种途径利用国际能源资源和市场。现在尽管世界区域性纷争不断，但经济手段仍是解决能源领域的主要途径，我国还是应充分发挥经济杠杆的作用，遵循市场 规律 ，主动出击，在全球性的石油资源争夺中逐步占据有利位置，不再受制于人。但世界的复杂形势也要求我们有应对策略，未雨绸缪，在主要运用经济手段时，必要时结合使用多种办法保障我国的能源安全。随着我国实力的增强及国际地位的提高，保障石油安全应该日益与国家的政治、经济甚至是军事紧密联系起来，国家应增强外交活动中对能源领域的关注度及目的性，在国家层面对开放性能源政策实施统一指导和协调，建议与俄罗斯等能源大国建立稳定的能源合作双边机制。

2.立足国内，利用国际市场

总体而言，应该立足国内、面向世界，解决我国石油供应不足的 问题 。首先，应立足国内，一方面要在提高经济效率的前提下，充分挖掘国内能源生产能力，加大对国内油气资源勘探的投入，增加海洋油气资源勘探的投入，大力发展油气生产。另一方面，应改善我国能源结构，形成我国多元化能源结构，特别是充分利用可再生能源，发展石油替代能源；大力实行节油，发展石油高效利用技术，提高石油利用效率。同时，应加强西部能源的开发，提高开发和利用西部能源在保障我国能源安全中的战略地位。

在加强我国油气资源勘探和开发的同时，要充分利用国际市场，多方位开拓油气供应渠道。随着经济实力的进一步增强，中国已有能力在国际市场上调整石油供应安全战略。应尽快确定成本较低和较为可行的能源供应方案，尽可能经济、合理地利用国外能源资源。可通过对海外石油勘探开发给予积极的扶持政策，如对运往国内加工利用的海外份额油取消或优先获得进口配额和许可证，建立海外石油勘探开发基金和信贷支持等，并对份额油的进口免征进口税等办法推动有实力的企业走出去，建立海外油气生产基地，以减少对国外的直接依赖，降低能源供应风险。

3.加强能源安全评估和预警体系建设

我国石油不安全性主要集中在石油行业，既存在价格急剧变动的经济风险，也存在石油供应阶段性、部分性供应中断的风险。应该建立一套保障能源安全的全面、系统和完善的机制，包括密切关注国际能源发展态势，全面评估我国的能源状况，监控我国能源发展变动情况，并对可能出现的能源危机做出预警反应，相应采取应急措施等。应全面 分析 在哪些情况下我国可能发生能源危机，根据国内外能源形势适时判断可能发生危机的严重程度，进行能源安全评级（可有不同的评级 方法 ，如可按程度不同采取“蓝”、“绿”、“黄”、“橙黄”、“红”的警示），并针对不同级别的能源危机设计系统的应急方案。这样既可以保证我国在突发事件发生时从容应对，又不至于在出现一般性的国际市场价格波动或暂时性的国内供求矛盾时采取过急措施而导致国民经济遭受重大损失。

4.完善油气储备体系

建立油气储备是世界各国通行的解决能源安全的重要举措，其中石油是最主要的战略储备物资。20世纪70年代两次世界石油危机使一些石油消费大国纷纷响应由经合组织(OECD)1974年设立的国际能源机构(1EA)所制定的石油储备标准，建立起由政府控制的国家战略石油储备。与此同时，西方国家的石油生产销售商也扩大了各自企业的石油储备能力，这使得这些国家在能源安全方面应变能力大大加强，并藉此给其他国家施加更大压力。而我国对进口石油的依赖度不断上升，进口石油又主要来自局势动荡的中东地区并且要通过漫长的海上运输线，石油的持续供给存在一定的不确定性。为防止突发事件导致我国能源供应的中断，建立我国的石油战略储备势在必行。应结合我国国情，借鉴国际成熟经验，组成国家级的专门机构，并由国家作专项资金安排，确保石油储备的战略性、统一性、安全性； 科学 确立战略石油储备的水平，合理安排储备基地的布局，建立有效机制促使企业积极参与石油储备工作，逐步形成“实物储备与产地储备相结合”，“国家为主、分级储备、官民结合”的储备体系；随着科学技术在石油天然气中的作用日益显现，技术储备也应逐渐成为油气储备体系中的重要内容，以使我国能在发生石油安全危机时能启动技术储备从容应对；应完善石油市场体系，尽早使国内油价与国际油价真正接轨，采取国际通行的市场手段，如石油期货交易等缓冲石油危机的压力。

（五）提升石油天然气在能源结构中的地位

随着我国经济和 社会 的发展， 现代 经济 工业 部门的不断崛起，我国对石油天然气的需求将进一步上升，并将占能源进口的绝大部分。今后我国能源安全的焦点将集中在石油天然气行业，它的发展将影响我国的能源安全和可持续性供应。多年来，我国的能源发展战略都是将煤放在主导地位，这和我国的能源资源状况及当时所处的发展阶段有关，而且这种能源发展战略也确实在我国制造业竞争力的形成过程中发挥了重要作用。但随着国际能源形势的变化，我国经济实力的提升，经济结构的战略性调整的推进，以及环保对经济和能源发展的制约日益显现的背景下，调整我国的能源结构势在必行。煤炭将继续在我国经济和能源发展中占据重要地位，但这并不是我们的最佳选择，甚至是一种无奈的接受。随着我国煤炭开发成本的提高以及煤质的下降，结合环境压力综合考虑，煤炭在能源发展中已没有以往的优势，石油天然气在现代经济中的地位将日益重要。一个处于现代社会的国家，没有煤炭可以维持一段时间，但如果没有石油，整个社会将立即瘫痪。因此，在强调煤炭的重要性的同时，应该提升石油天然气在能源发展战略中的重要性，虽然 目前 还不能取代煤炭在我国能源结构中的重要地位，但至少应该将石油天然气提升到与煤炭同等重要的地位。其中石油与天然气的重要性在性质上略有不同，石油的重要性是从国家能源安全的角度考虑的，而天然气的重要性是作为一种上升势头非常好的清洁能源，将有可能成为我国调整以煤为主的能源结构的突破口。

（六）制订经济激励政策

建立国家能源安全战略固然要靠政府支持，但更为重要的是必须鼓励其它资金参与，实现国家的能源发展战略目标。为此，各国政府通过各种政策鼓励和支持民间企业对有利于国家能源安全的投资、开发和储备。主要通过增加低息贷款、贴息贷款、调节税费、财政担保和补贴、建立专用基金，以及加速折旧等多种方式对行业发展给予必要的支持。我国也可借鉴国际经验制订相应的经济激励政策，加快石油天然气行业的改革和发展步伐。

为保证石油天然气行业的可持续发展，建议制定税收优惠政策，妥善处理石油天然气生产、运输，上游、中游与下游间，以及资源性地区与非资源性地区的分配关系。应 研究 建立石油天然气行业税收在相关地区的合理分配制度，兼顾资源省区、过境省份的利益，体现向西部倾斜的政策。为保证石油天然气安全，鼓励天然气形成使用，建议逐步将生产型税种调整为消费型税，并提高汽油的消费税率，减轻天然气勘探开发、城市配气、LNG进口税赋，实行差别税率，对发电用气给予税收优惠。建立海外石油勘探开发投资保险机制，放宽审批权限，份额油返销国内实行零关税；节油代油设备投资税收减免。

（七）设定改革的过渡期

由于石油天然气行业改革的特殊性和艰巨性，在朝着市场化改革的目标迈进的过程中，不能寄希望于短期内解决所有问题，特别是在完善 法律 法规，健全行政管理体制等方面，更有赖于改革的探索实践。因此，对改革设置一个3到5年的过渡期非常有必要。在这段由旧体制向新体制转变的过渡期内，允许对改革内容作一些特殊安排。如在现有能源局的基础上过渡一段时间再成立综合能源主管部门；尽快完善电力监管委员会，并着手建立天然气监管委员会，在此基础上着手建立综合性能源监管机构；在国家相关法律没有出台之前先制定行之有效的有关条例，待时机成熟后再逐步过渡到国家层次的法律。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn