深化石油能源行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革

刘成海 [1] 陈霞 [2]
1 太原师范学院经济与管理学院 2 亚洲开发银行学院
DOI:10.12238/ej.v8i10.3034

[摘 要] 当前,能源被政治化、武器化、阵营化倾向明显。我国石油能源安全和能源转型必须以能源安全新战略为根本遵循,全面深化石油能源行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革。通过对石油能源行业自然垄断环节的控制以保障能源安全,通过竞争性环节市场化改革激发各类竞争性市场主体活力,充分发挥市场在石油能源资源配置中的决定性作用。
[关键词] 石油能源行业；全面深化改革；优化石油能源资源配置
中图分类号：X742 文献标识码：A

Deepen the independent operation of natural monopoly segments and the market-oriented reform of competitive segments in the petroleum and energy industry

Chenghai Liu[1] Xia Chen[2]
1 School of Economics and Management, Taiyuan Normal University
2 Asian Development Bank Institute

[Abstract] Currently, energy is increasingly politicized, weaponized, and polarized. China's oil and energy security and energy transition must adhere to the new energy security strategy as the fundamental guideline, comprehensively deepening the independent operation of natural monopoly segments in the oil and energy industry and the market-oriented reform of competitive segments. By exercising control over the natural monopoly segments of the oil and energy industry, we can safeguard energy security. Meanwhile, through market-oriented reforms in competitive segments, we can invigorate various competitive market entities and fully leverage the decisive role of the market in resource allocation within the oil and energy sector.
[Key words] Petroleum and Energy Industry; Comprehensive Deepening of Reforms; Optimization of Petroleum and Energy Resource Allocation

引言

自然垄断行业由于具有成本弱增性等特点,独家经营更为高效；竞争性环节是通过市场竞争机制来提供的业务或服务。独立运营自然垄断环节和市场化竞争性环节改革,就是根据不同市场类型特征,优化石油资源配置,降低经济运行成本。这既有助于增强国有经济对自然垄断环节的控制力以保障重点经济领域的支撑和引领作用,又有助于激发各类竞争性市场经营主体活力,引领各类经济共同发展推进中国式现代化进程。总之,深化自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革是推动中国石油能源市场绿色低碳转型的重要举措,优化石油能源资源配置、激发市场活力,对进一步推进中国式现代化进程具有重要意义。

1 世界石油能源发展趋势及中国石油能源发展现状

能源仍然是世界大国博弈的重要领域,当前全球能源发展处于“四期叠加”的复杂环境之中,世界各国都在从能源供给和需求两方面寻求并购合作与创新突破。积极发展新能源,已成为当今世界各国应对气候变化、推动清洁低碳转型、保障能源安全的普遍选择。[1]未来世界能源必将向节能清洁绿色低碳转型发展,风能、太阳能、氢能、生物质能、地热能、核能等的开发应用将逐步降低对传统化石能源的消费比例。从各国能源转型实践来看,风电成为英国BP公司最主要新能源业务,风电、太阳能等成为壳牌公司主要新能源业务,太阳能则成为道达尔公司新能源发展的主要领域,埃克森美孚以生物质能作为主要投资领域。中国政府明确提出2030年前碳达峰、2060年前碳中和目

标,为了确保如期实现“双碳”目标,中国油气行业以保障能源安全为首要目标,在不断提升能源自主保障能力的同时积极推进绿色低碳转型发展。

中国石油集团经济技术研究院发布《2023年油气行业发展报告》显示,2023年原油产量达2亿吨,石油消费增至7.56亿吨,同比增长11.5%；成品油消费3.99亿吨,同比增长9.5%；天然气消费量3917亿立方米,同比增长6.6%;油气勘探开发投资约3900亿元,同比增加10%。根据2023年中国统计年鉴数据,从近10年来石油天然气消费比重来看,石油消费比重保持在17.5%左右,2022年为17.9%,说明短期内能源消费对传统石油能源的依赖具有相对稳定性,化石能源在能源结构中仍保持一定比例。天然气消费占能源消费总量的比重明显呈现上升趋势,由2010年的4%上升到2022年的8.4%,天然气正成为支撑经济社会全面绿色转型的重要能源之一,较好适应了能源绿色低碳转型发展需求。

2 石油能源行业自然垄断环节独立运营特点

在经济分析中,根据不同市场的结构特征,可将市场划分为完全竞争市场、垄断竞争市场、寡头市场和垄断市场。

表1 不同市场类型特征

市场类型	厂商数目	产品差异	对价格的控制程度	进出难易程度
完全竞争	很多	无差异	无	很容易
垄断竞争	很多	有差异	有一些	比较容易
寡头	几个	有差异或无差异	相当程度	比较困难
垄断	唯一	产品唯一无替代性	很大程度	很难

不同市场具有不同的市场特征,其经济主体的市场行为也具有明显的差异。在石油能源市场,因不同地域或不同范围的约束条件不同,这种不同类型市场的划分只具有相对意义,现实版的完全竞争和完全垄断几乎可以说是不存在的。寡头垄断是指少数几家厂商控制整个市场的上游产品生产和下游销售及服务的这样一种市场组织,也是比较接近垄断市场的一种市场组织,中国石油能源市场比较符合寡头垄断市场的特点。其寡头垄断特征主要表现在以下几个方面:

2.1石油市场份额高度集中。在中国石油市场,有中石油、中石化和中海油三家大型国有企业控制市场,这三家企业不仅在原油勘探和开采方面具有规模经济和资本优势,而且在下游的炼油、化工中间产品生产环节以及最终产品销售领域也具有很大的优势,分别占据了约70%、20%和5%的市场份额,在中国油气行业中占据主导地位,形成了较高的市场集中度。

2.2价格决定影响力较大。寡头垄断市场的价格决定既不像竞争市场完全由市场供求决定,也不像垄断市场由唯一的厂商决定,各寡头由于其市场势力及其影响力不同,可能存在共谋与勾结等相互影响行为,因而寡头垄断市场的价格决定是一个相对复杂的问题。中国石油市场承担着既要确保石油供应安全,又要提高行业运营效率,还要保持社会稳定的多重任务。当国际油价波动时,通常会调整国内油价以应对市场变化,而且定价中各因素的权重影响又比较复杂。原油价格由企业参照国际市场价格自主制定,国内成品油价格根据《石油价格管理办法》规定,严格执行国家价格政策。

2.3行业壁垒高。中国石油行业投资巨大且周期较长,进入行业壁垒高;而且由于资产专业性特征较强,退出时所面临的沉没成本壁垒也较大。石油行业从采油、炼油以及石油化工等,不仅产业链条长,而且只有达到一定的规模才能获得收益,因而具有较大的规模经济壁垒。另外,在勘探、开发、运输、炼制等不同领域需要掌握大量的关键核心技术,属于技术密集型行业,这就构成了该行业的专业技术壁垒。除此之外,由于石油资源的稀缺性及其重要的战略地位,大多数国家对石油产业实行特许经营,因而构成了一定程度的政策性壁垒。

3 石油能源行业竞争性环节市场化分析

竞争性环节是指那些可以通过市场机制来提供的业务或服务,竞争机制发挥市场在资源配置中的决定性作用。从理论分析来看,完全竞争市场可以通过竞争机制让价值规律和供求规律发挥应有的作用,能够以最优化的方式配置市场资源。

世界能源竞争格局。石油能源仍然是世界各国经济社会发展的重要领域,世界能源格局正呈现出清洁化、低碳化、多元化的发展趋势,绿色低碳是未来能源发展的必然选择。当前,俄乌冲突对世界能源市场供需以及全球能源贸易格局的不确定性影响复杂且深远。欧洲地区新能源发展普遍呈现分散化、规模小的特点。北溪管道被炸后,欧洲能源摆脱俄罗斯管道天然气的直接后果是对美国海运液化天然气的进口依赖越来越强且成本昂贵。从中不难看出,美国恰好利用了能源抓手绑架了欧洲。[2]

国内石油能源领域,总体来看缺乏竞争性。这与我国石油资源禀赋状况以及长期以来的传统体制机制有关。一方面石油和天然气资源不足对外依存度高；相反我国能源消费结构中其消费比例却很高。在“双碳”目标下,预计2030年,石油、天然气、非化石能源的消费占比分别为18%、15%、25%。另一方面,我国石油能源领域结构性矛盾仍然突出,炼油化工行业短板明显,竞争性环节领域、业务规模较小。

4 深化自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革对策建议

4.1统筹国内国际石油能源总体规划,提高国内国外的两种石油资源掌控度。首先,以“一带一路”新能源发展为契机,全方位加强国际能源合作。全球化时代,各国经济社会发展联系日益密切,任何一个国家的经济社会都不可能完全脱离全球化背景而独立发展,开放合作是促进人类社会不断进步的新时代要求。基于我国石油资源禀赋不足的实际情况,走向国际加强能源合作将是我国石油企业获得长远发展的必然选择。随着“一带一路”共建实践的扎实推进,这为我国同“一带一路”沿线国家的石油能源贸易合作创造了难得的机遇,中国石油市场主体要秉承开放精神和互利共赢理念,优化海外资产结构、业务结构和

区域布局，扎实推进国内外石油能源企业多边合作，继续深入推进OGCI框架下的国际合作，打造能源合作利益共同体[3]。2024年8月21日《中俄总理第二十九次定期会晤联合公报》指出，中俄双方商定深化石油、天然气（包括液化天然气）等领域多层次合作，保障中俄油气管道稳定建设及运行，推进液化天然气领域项目合作，在支持现有能源合作项目的基础上研究包括跨境项目在内的能源领域新项目，中俄之间全方位、多层次能源合作对应对当前能源不确定风险具有特殊的意义，为我国能源企业发展带来新的发展机遇。其次，加强对国内石油能源自然垄断环节的有效监管，更好发挥有效市场和有为政府作用，推进构建高质量标准体系，引导提升石油能源行业治理体系和治理能力现代化。一方面要统筹供给与需求，发挥石油企业的产业优势，统筹平衡石油主产业与比较优势产业的扩展延伸，确保石油供应充足、价格长期稳定。另一方面，要统筹能源结构和产业结构调整，统筹当前与未来发展的平衡，坚持“双碳”目标下能源发展与能源转型并重，优化传统石油与新能源的结构比例和产量比例。

4.2推动石油能源技术革命，为我国能源安全与发展奠定坚实的物质技术基础。多元化为目标的能源技术创新已经成为全球能源产业革命的重要突破口，要加快传统能源技术的创新，加快突破万米级深地、千米级深水和传统老油气田高效开发的核心技术难题。中石油、中石化、中海油三家企业作为中国石油能源巨头，有着天然的资金优势和技术优势，要立足自身优势，提高上游产业勘探开采技术提升原油采收率[4]；优化中游油气产业运输管网，提高原油运输效率；提升石油炼制技术，提高原油精炼能力，引致下游油气产业需求实现更高市场价值，从而提升其核心功能和核心竞争力，进一步增强其在石油能源行业的战略支撑作用。

4.3优化石油能源市场准入及营运环境激发各类经营主体的创新活力。党的二十届三中全会《决定》明确提出，完善市场准入制度，优化新业态、新领域市场准入环境。市场准入是各类经营主体开展经营、参与竞争的起点。我国民营企业经历了从无到有、从小到大、由弱变强的艰难发展历程，成为推动中国式现代化进程的重要支柱，也为中国式现代化高质量发展提供了重要基础。石油能源领域各种形式的不合理限制和隐性壁垒问题依然突出，传统的市场准入规则、监管方式难以适应高质量发展的要求。需要政府积极推进油气领域的实质性改革，进一步提高现代化行政管理水平和治理水平，放开竞争性环节和竞争性业务。扫除制约民营企业公平参与石油能源市场竞争的制度障碍，放宽对民营企业的石油能源市场准入限制，鼓励其积极参与石油行业的竞争。另外加大税费优惠政策的扶持力度，从金融、财税“一进一出”两个端口支持民营企业公平参与到石油能源领域，为发挥市场在石油能源资源配置中的决定性作用提供更大空间。形成石油能源市场国有资本与民营资本优势互补、融合发展的新时代双赢格局，形成多元化能源主体共同推动石油、天然气与石油化工行业可持续发展，为保障国家能源安全、推进中国式现代化高质量发展提供石油能源贡献。

5 结束语

石油能源仍然是当今世界各国经济发展的传统基本动力之一，也是世界大国博弈的重要领域。但是，当前能源被政治化、武器化、阵营化倾向明显，与油气供应相关的传统能源安全风险再次成为全球关注的焦点。为了更好适应世界能源格局清洁化、低碳化、多元化的发展趋势，在推进中国式现代化进程中，必须统筹当前与未来发展的平衡，全面深化石油能源行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革，坚持“双碳”目标下能源发展与能源转型并重，扎实推进国内外石油能源企业多边合作，打造能源合作利益共同体。

[参考文献]

[1]万劲松.以更大力度推动能源高质量发展[N].中国电力报,2024-07-30.

[2]王林.传统能源贸易格局被打破供应链重组速度快于预期[N].中国能源报,2023-02-27.

[3]王珂.产业结构转型升级与能源消费的动态演化[J].科技创业月刊,2023,36(4):34-39.

[4]张雪洁,杨纪君,王博洋,等.东北亚石油贸易网络的结构特征与演进趋势[J].当代化工,2022,51(1):185-190,195.

作者简介：

刘成海(1967--),男,汉族,山西人,博士研究生,副教授,研究方向：农村经济。

陈霞(1984--),女,汉族,云南彝良人,博士研究生,高级经济师,研究方向；全球经济治理、宏观经济等。