

论中国成品油市场中的行政垄断

李治国

(中国石油大学人文社会科学学院, 山东 东营 257061)

[摘要] 在能源资源日趋紧张, 国内成品油消费需求上升, 节能减排日益受重视的背景下, 成品油价格改革已经是势在必行。目前, 中国成品油价格形成机制中还存在着诸多不足, 尤其存在着严重的行政垄断问题。正是基于该考虑, 有必要从反行政垄断的视角来探讨中国成品油市场的改革, 以期提升规制手段的针对性与有效性。

[关键词] 成品油; 行政垄断; 市场主体

[中图分类号] F407.22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2008)06-0014-(04)

石油及大部分石化产品与国计民生密切相关, 而成品油作为一种经济发展必需的常规燃料, 在中国的经济发展和人民生活中占据越来越重要的地位。长期以来, 石油企业成品油的生产和销售受到国家计划的严格控制。按市场经济规律, 成品油价格应是反映市场供需关系的信号, 引导资源的配置方式和配置效率。如果价格形成机制受到扭曲或者根本不是由市场形成, 资源的利用效率就会受到损害, 定价机制中的行政垄断就会造成资源配置的不合理。在能源资源日趋紧张, 国内成品油消费需求上升, 节能减排日益受到重视的背景下, 成品油市场中的垄断问题日益凸显, 必须正视该问题。

一、中国成品油市场行政垄断的主要表现

行政垄断与市场垄断及自然垄断不同, 其最显著的特征就是垄断地位是政府部门以规章制度、行政命令的形式维持的。为了达到保护垄断行业的目的, 政府部门对本不属于垄断的行业实行准入限制; 对不同企业实行歧视性对待; 对公共资源实行垄断; 用行政手段实行地区间的封锁等方式限制竞争。由于目前对石油开采市场的行政垄断, 限制了下游领域的竞争, 制约了民营经济的发展, 造成了成品油市

场的供需失衡并妨碍了油品市场价格的开放。

一是在成品油资源配置方面, 国内成品油资源由中央政府统一管理、统一配置。每年, 国家发展与改革委员会会同商务部以及中石油、中石化两大石油集团公司, 根据各地区、各部门提出的需求量, 研究制定原油产量、加工量和资源配置量的指导性计划。计划由两大集团公司以及各省、市、自治区和计划单列市发改委具体实施。对军队、农业、铁路、交通、外贸等部门按照国家发改委下达的年度成品油分配计划实行直供。商务部根据总量计划对成品油的进出口实行管制, 发放进出口配额和许可证。

二是在成品油价格规制方面, 零售价格是国家发展与改革委员会每月为各省确定汽油和柴油的零售指导价(中准价), 中石化、中石油两大集团公司可在“中准价”的 5% 范围内浮动确定本公司具体的汽油和柴油的零售价(两大石油集团公司均是上调 5% 定价)。不属于两大集团公司的加油站也必须制定与两大集团公司相同的零售价。对于成品油批发价格, 两大集团公司可以自行确定, 但必须遵守国家发展与改革委员会关于批发价应低于本公司零售价 5.5% 的规定。

由此可见, 成品油价格被中石油和中石化两大垄断集团公司控制。而且, 依据“中准价”确定成品

[收稿日期] 2008-07-03

[作者简介] 李治国(1977-), 男, 山东潍坊人, 中国石油大学(华东)人文社会科学学院讲师, 山东大学经济学院博士研究生, 研究方向: 规制理论与公司治理。

油的零售价只考虑了国际石油价格的变化而忽略了国内市场的变化。国际油价上涨造成炼化企业成本上升使成品油批发价上升,而国家对于成品油零售价是有限制的。因此,造成中国成品油价格批零倒挂现象,也就是成品油的批发价比零售价还高的现象。两大公司所属加油站又具有它们的优势,零售市场的亏损可由批发市场的利润补偿,而其他加油站只能大批退出市场,造成区域成品油供应中断。这时两大公司加油站又可采取限量供应等手段,造成成品油供不应求的局面,迫使政府抬高成品油零售价格,干扰了国内的能源供需关系。政府制定的成品油零售价政策为两大石油集团的垄断提供了行政保护。

三是在行业准入政策方面,2007年1月1日实施的《成品油市场管理办法》和《原油市场管理办法》被普遍认为是中国履行入世承诺,进一步扩大石油市场开放的标志性规章。然而,中石油和中石化两大集团公司行政垄断经营的政策环境仍然存在。

《成品油市场管理办法》规定,凡是达到一定要求的企业,审批合格后均可以从事成品油批发、零售、仓储等业务。《成品油市场管理办法》的颁布实施,标志着中国的成品油市场的全面开放。《成品油市场管理办法》颁布以来,已经有十多家民营企业获得了成品油批发资格,两家合资企业获得成品油批发资格,数家民营、外资加油站进入成品油销售领域。这是1999年以来成品油批发市场首次对两大集团以外的企业开放。截至2007年5月底,全国共有成品油批发企业2512家,两大集团拥有1654家,占批发企业总数的65.8%,其他国有及民营批发企业858家,占34.2%。

虽然市场开放了,但准入门槛明显提高。根据《成品油市场管理办法》的规定,对于参与成品油批发业务的企业,要求有长期、稳定的供应渠道;注册资本不低于3000万人民币;拥有不低于1万立方米库容等等。这个数字比1999年的500万元注册资本和4千立方米库容翻了一倍以上。3000万元的注册资本也把许多民营企业挡在了成品油批发市场的大门之外。因此,很多民营企业认为进入成品油批发市场比以前更难了。这种准入要求也确实有不合理之处。成品油批发行业并无显著的规模经济性,对于落后的、偏远的地区来说,可能小规模批发企业就可以满足当地需求,而过剩的库容和资金可能会造成资源的闲置和浪费。

对于垄断企业而言,由于其需求曲线等于整个

市场的需求曲线,因此垄断企业往往减少商品或服务的提供使价格上升,以达到增加利润的目的。这样,对于整个社会来说,却造成了需求不足,增加了全社会的福利损失。

二、行政垄断对中国成品油市场发展效率的影响

中国石油行业具有上紧下松的市场结构,开采市场的垄断造成了炼化市场的非公平竞争。中石油、中石化对原油开采及成品油批发权的独占使非两大公司的炼油企业举步维艰,也使零售市场受两大石油公司控制,从而达到它们操控市场供给、影响价格的目的。在这个过程当中,既有行政垄断的直接干预,又有它的间接影响。

(一)依靠行政垄断,国内原油开采权牢牢控制在几家大石油公司手中

中国的石油产业一直保持高垄断型市场结构。目前,中国石油产业主要由中石油、中石化和中海油三大企业垄断,它们利用垄断地位和实际拥有的定价权,排挤下游竞争者,维持垄断高价,获取高额垄断利润。同时,政府也没有划清国有企业股东收益与国家财政税收的界限。这些做法都阻碍了中国石油市场化的改革进程,不利于打破行政垄断。

(二)原油进口依赖度的上升使大石油公司垄断利润不断增加

国际原油价格飞涨,石油开采利润非常可观。2008年7月原油价格已经上涨到140多美元一桶,而国内原油的开采成本只有十几美元。国内原油的供应无法满足日益增长的需求,将近一半的原油需要依赖进口,这样成本差异就体现出来了。依赖进口原油生产的炼化企业只能忍耐高涨的成本,利用国内原油生产的中石油、中石化的炼化企业享受着廉价的原油。或者,它们也可以保持账面上的高成本,而通过开采市场的高收益补偿。

(三)行政赋予的成品油批发特权使炼化企业的成品油统一收购问题严重

两大公司拥有行政赋予的成品油批发特权,对炼化企业的成品油统一收购并批发给零售企业,也就是加油站。由于中国原油市场已与国际接轨,国际油价上涨造成的炼化企业成本上升,国家对于成品油零售价的定价政策又是滞后市场变化的,这样,中国就现出了批零倒挂现象,而两大公司垄断了原油生产、成品油销售市场,其零售市场的亏损可由批发市场的利润补偿,而其他加油站只能大批退出市

场,造成区域成品油供应中断。这时两大公司加油站又以采取限量供应等手段,造成成品油供应紧张的局面,出现大面积“油荒”,影响了经济发展。^[1]

(四)成品油的销售一直控制在两大公司手中,不利于效率的提升

政府抬高油价也面临着很大压力,只得发出指令降低成品油批发价格,留给零售企业一定的盈利空间。这样一来,两大石油公司以外的炼化企业就面临着亏损了,部分企业选择退出市场、部分停业整修;两大公司下属炼化企业账面也开始亏损,而且公司层面利润降低,有减少产量的要求,成品油供应开始紧缩。在这种情况下,中石油、中石化的成品油批发商首先供应自己的加油站,民营批发商找不到油源,民营加油站依然无油,油品供应依然紧张。而政府同时给予两大石油公司财政补贴,以弥补它们炼油市场的损失。因此在成品油价格波动中,真正亏损的是民营资本和其他国有资本,因它们在两大石油公司的上下游夹击之下生存空间日益狭小。而两大公司可以一边拿着补贴,一边寻求舆论支持,强迫政府抬高成品油价。^[2]

三、打破行政垄断,形成新的成品油市场发展模式

打破垄断,促进竞争,这是成品油市场改革能否成功的关键。在成品油市场高度垄断、市场主体尚未实现多元化之前,目前调整价格的结果只能是使企业获得更多的利润,损害国民福利。所以要进一步完善石油企业内部上下游利益调节机制,明晰原油价格—炼制价格—批发价格—零售价格和成本,在企业、国家、消费者三方之间,进一步提高企业消纳原有价格上涨的比重,促进其提高劳动生产率,尽快提升国际竞争力。长远看,要彻底打破成品油市场的行政垄断,由市场决定其发展,建立、完善政府成品油市场监管体系。

(一)培育多元市场竞争主体

培育多元的市场竞争主体是成品油价格形成机制改革的关键一步。目前的成品油市场上主要是两大集团南北分治,竞争作用非常有限。中国已经是世界第二大石油消费国,而国内石油资源又非常短缺,石油进口依存度逐渐增大。这种形势下,中国的市场竞争主体数量应该与美国、日本等石油消费大国的石油公司数量相当。如果数量太多,就会出现市场恶性竞争,秩序混乱,企业规模经济难以实现,不符合寡头垄断型市场结构的要求;如果数量太少,

则不能满足中国这个大容量市场的消费需求,也不利于解决油品资源供应紧张的问题。应该构建国有企业、民营企业、国外石油公司共同主导市场的体系。国有石油巨头虽然规模大,但是效率低下,管理体制僵化,需要进行彻底的符合国际化经营要求的改革。民营企业数量不少,但是大部分是零散经营,不具备规模效应,要进行整合和政策扶持;对外资企业要按照 WTO 规则对其放开市场。中国最终要形成一个由多元化竞争主体组成的市场体系。

(二)建立有效的法律监管体系

目前,政府行政对成品油市场的管理还存在很多问题,管理的手段主要是行政命令,甚至是乱收费、乱罚款,有关成品油市场管理的法规还很不健全。要想建立完善的市场机制,必须有健全的法律法规作保证。政府需要加快国内市场规则与国际接轨的进程。需要制定公开、透明的行业政策,国家标准和规则。在市场准入、石油生产加工和油品运输、配送、销售等方面做出明确规定,使行业监管有法可依。另外,还要研究制定加油站特许经营管理,成品油进口管理等方面的法律法规,使成品油市场健康、稳定发展。

(三)采取必要的价格规制

政府规制所遵循的原则是“对公道的价值给予一个公道的报酬”。由于行政垄断行业外部约束机制缺失,常使制定的价格不合理或形成价格联盟,所以政府对价格管制十分必要。中国现行成品油价格管制体制长期脱离市场经济,从而促使价格不能刺激经济效率,效率下降,而成品油价格却不断提高。其实,企业作为对取得特别许可权的一种“回报”,获得特许的厂商允许政府对其价格等经营行为进行限定,这是获得特许企业的一种法定义务,并具有任意性。^[3]政府定价应当注重以下几个方面:一是管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;二是确定一个适当的管制价格调整周期;三是完善价格听证会制度,建立对价格管制者的社会监督体系,从而建立高效的价格管制体制。当然,政府还应当考虑需求结构对价格的影响,以形成与需求结构相适应的价格结构,保证政府价格规制的公开、公平和公正,实现合法性和合理性的和谐统一。

(四)建立科学合理的税费调节机制

为了建立和完善成品油市场机制,为最终实现价格市场化打好基础,需要对现行税制进行改革。这种改革首先要求政府转变角色,从利用行政手段调节转向税收调节。因此,建立和完善相应的石油

税费调节机制是实现政府角色转变的前提。增值税要尽快由生产型转为消费型;消费税要由价内税改为价外税,并增加税率的灵活性,同时要尽快研究开征燃油税。通过运用税收政策来保持国内成品油零售价格相对稳定,减轻其对社会、经济的冲击。^[4] 2006年,国家已逐步对包括石油在内的资源类产品开征“权利金、资源税和特别收益金”。政府通过税收杠杆实现企业外部成本内部化;舒缓上游涨价对中下游炼化企业和居民生活的冲击。

(五) 加大强制企业进行信息披露的力度

信息披露程度是衡量一个市场透明度的重要指标,强制企业进行信息披露是一种重要的防范合谋的工具。在行政垄断行业中,企业掌握着有关产品成本、收益信息,是信息的垄断者,而消费者和规制当局却对有关信息知之甚少。由于这种信息不对称的存在,企业可以基于信息优势进行投机,达成联合利润最大化的合谋。^[5] 在这种情况下,规制当局可以依据法律规定,强制石化企业向社会公众披露相关信息,以使企业的定产、定价行为处于消费者和当局的监督之下。这样,社会舆论压力和规制当局的

惩罚威慑会使企图合谋的企业面临巨大的成本,从而可以有效限制合谋的产生。

可见,实现中国成品油价格市场化,建立比较完善的竞争型市场结构是一个系统工程,需要踏踏实实地从培育多元化的市场主体开始,逐步完善配套的市场监管、石油储备、价格调控体系,最终使成品油市场的发展逐步完善。

[参考文献]

[1] 国务院发展研究中心企业研究所课题组. 按价税分离和市场化的方向加快成品油价格改革[J]. 中国发展观察, 2007(10): 28-29.

[2] 常海虹, 田立新. 我国成品油定价机制初探[J]. 价格月刊, 2008(2): 47-48.

[3] 刁艳华. 中国石油行业产业结构优化及其规制研究[J]. 价格月刊, 2006(8): 3-4.

[4] 董秀成. 国内成品油价格改革现状、问题和思路[J]. 中国能源, 2005(9): 5-10.

[5] 范英, 焦建玲. 石油价格: 理论与实证[M]. 北京: 经济科学出版社, 2008: 172-180.

[责任编辑: 张岩林]

On Administrative Monopoly of Chinese Product Oil Market

LI Zhi-guo

(School of Humanities and Social Sciences, China University of Petroleum, Dongying, Shandong 257061, China)

Abstract: With energy resources growing increasingly tense, the demands of domestic product oil consumption are increased and with increasing emphasis placed on emission-reducing and energy-saving, it is inevitable that the price of product oil should be reformed. At present, China's product oil pricing mechanism still has some inadequacies and the problem of administrative monopoly is serious. Based on the consideration, it is necessary to investigate the reform of China's product oil market from the perspective of anti-administrative monopoly.

Key words: product oil; administrative monopoly; market