

# 中国石油价格改革的法律经济学分析

## ——兼评《石油价格管理办法(试行)》的立法绩效

董 岩

(中国石油大学 人文社会科学学院, 山东 东营 257061)

**[摘 要]** 石油价格法律制度是政府对石油价格进行合理、适度调制的正当性依据。石油价格的法律经济学基础在于对交易成本的节约、政府对自身利益的最大化追逐以及理性选择的渐进式均衡。中国石油价格法律制度的创新应当在成本—收益分析的基础上,立足国情和石油产业发展现状,从立法试行的经验积累、立法质量的提高、立法决策机制的完善、调控方法的变革等方面展开。

**[关键词]** 石油价格;成本;收益;制度

**[中图分类号]** D920.5;F407.22 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2010)03-0006-05

石油价格机制是石油市场的中心环节,通过反映石油资源稀缺性和市场供求关系状况,发挥调节石油资源的重要作用。什么样的制度供给才是符合政府适度、合理的干预?如何避免政府在油价调控中的“不作为”或“乱作为”?政府干预的成本是什么?如何以最小的成本获取最大的效益?在利益冲突日趋激烈的改革“深水区”,政府如何依法掌握油价调制的策略和限度,以谋求制度创新的动态均衡?2009年5月8日《石油价格管理办法(试行)》的颁布,能否回应国内油价改革的现实制度需求?如何评估这部过渡性的行政立法在阶段性改革中所发挥的制度绩效?为此,笔者运用法律经济分析的方法,通过对隐藏在石油价格法律制度背后经济逻辑的探究,为中国石油价格改革的效果和发展趋势提供诊断和预测。

### 一、石油价格法律制度的经济学基础

石油市场是每个理性的个体进行自由决策的,在信息不充分的条件下,个体理性会同集体理性发生冲突,形成集体非理性,导致市场的盲目性、自发性等内生于市场机制的缺陷出现,形成市场失灵。石油价格法律制度是政府对石油市场失灵的纠偏和矫正。而来自政府的干预并非消除市场缺陷的唯一

办法,市场自身对缺陷有自我修复能力。政府实施油价调控的内在动机并未在政府干预的合理性论证中得以揭示。政府同样有自己的利益偏好和诉求。在不同的国家、地区,存在政治基础、经济发展水平、历史文化传统习惯、社会阶层利益的差异,政府要分析信息不对称下参与人之间的对策行为,将信息成本和对策成本纳入政府理性选择的考察范围,注重多方参与人决策最大化的动态均衡。针对这些问题,笔者借助经济学的基本理论假设论证石油价格法律制度的正当性。

#### (一) 交易成本与石油价格法律制度

科斯运用交易成本理论开创了经济学分析法律制度对资源配置的影响,提出了权利界定与权利安排在经济交易中的重要性。交易成本的概念较为抽象笼统,泛指在法律市场中,享有不同产权的利益主体进行权利交易所付出的各种形式的代价,包括为交易花费的时间、金钱、信息的收集、谈判协商、订立协议、执行协议、调解、审判等等,贯穿于立法、执法和司法的全过程。科斯定理认为,在交易成本为零的情况下,权利的初始配置对经济运行的效率不会产生影响,社会资源的配置总是有效的。但现实世界的常态是存在正交易成本。体现政策选择和法律

**[收稿日期]** 2009-09-04

**[基金项目]** 中国石油大学(华东)社会科学研究基金项目(2008B13)

**[作者简介]** 董岩(1981-),男,山东广饶人,中国石油大学(华东)人文社会科学学院讲师,研究方向:能源法学。

决策的法律制度,通过权利的初始配置影响社会资源配置的效率。

依据科斯定理,当交易成本很小或不存在时,只需要“小政府”。政府只需通过强制个人执行谈定的资源分配方法来保障谈判程序的诚信。任何经济个体的经济行为不受政府油价调制法律政策的约束和干预,私人之间的监控和惩罚是社会控制的主要手段。在人与人交往的过程中,人们通过谈判和协商,就可以达到有效率的社会资源配置。随着石油产业的升级和石油市场规模的扩大,石油交易的广度和频度不断增加,交易类型的多样化和交易参与者的增加,通过协商的方式规范每一个市场参加者的行为会因高昂的交易成本而无法实现。市场主体只能根据自己的判断进行经济活动,导致市场失灵。为了克服外部性和信息不充分,达到资源优化配置和交易成本节约的目的,产生制度创新的需求,从而构成了石油价格法律制度的经济基础。

## (二)公共选择与石油价格法律制度

公共选择理论认为,政治过程也是一个交易的过程,行为主体都是效用最大化的追求者。在政治市场中,石油价格法律制度制定和实施的主体由理性经济人组成。民众消费法律制度也不是无偿获取,必须支付一定的对价。首先,市场具有被调控的需求,市场主体具有支付意愿。需求通过市场失灵以及市场主体的立法呼声向法律制度的提供者传递。支付对价的直接形式是人们通过选票表达对政府的信任和支持,而支付对价的间接形式是民众对政府管制行为的遵守。其次,政府具有供给意愿,也具备供给能力。政府在制定并实施石油价格法律制度的过程中,需要反映民众的消费需求,通过信息的充分揭露,决策的集思广益,程序的公正透明,使得政府制定的法律制度能够获得民众长期的支持,实现政府利益最大化。信息优势、资源优势、公共权力的支持及立法市场所具有的规模效应,可以实现强制性的制度变迁。在石油产业的市场竞争格局中,政府依据现实市场的状况,会采取加强规制或放松规制的干预方式和策略,以保证规制的有效性,进而体现在微观经济领域政府与市场关系的演变。

所以,政府必须秉承有限干预、有效干预的理念,通过经济民主机制来避免经济干预的专制和规制失灵。对政府调控的经济学分析构成了石油价格法律制度的政治依据。

## (三)博弈论与石油价格法律制度

博弈论是一种对策论,是一种分析战略行为的方法。经济学中的博弈是指一种竞争状况,其中有

两个或两个以上的人各自追求自身利益,而任何一个人都不能单独决定其结果。博弈论的最基本特征是均衡。纳什均衡指所有参与人最优选择的一种组合。在此种组合下,给定其他人的选择,没有任何人有积极性作出新的选择。该理论突破了经济学的市场本位,丰富了制度绩效的评价标准,将效率与公平统筹兼顾,使得交易成本的外延更加确定。在信息不对称的条件下,行为人会作出逆向选择,加大交易成本。正是这种理性选择的均衡分析进路,有效解释了制度变迁过程中的结构、效果,回应了制度创新中的路径依赖。

我们要考虑法律制度所涉及的尽可能多的利益主体,分析在新制度下的利益主体博弈的均衡,只有在此基础上才会制定出有效的法律。需要认识到石油价格法律改革的复杂性和长期性,采取渐进式的行动策略,分清改革所处的阶段性,明确改革的目标模式,设计好具体的方式和步骤,着重处理好政府与企业、企业与企业、企业与民众的关系。这是构成石油价格法律制度的社会基础。

## 二、石油价格法律制度的成本—收益分析

成本是解决某项问题所付出的资源代价,收益是除去成本耗费后的效果。石油价格法律规范需要借助一定的组织和个人确认、执行和保障,国家因此而支付必要的费用,这是石油价格法律制度的成本;而石油价格法律制度的收益则表现在石油价格立法、执法、司法和守法过程中对法律权利资源的最优配置除去成本消耗后,所实现的法律资源使用价值在质上的极优化程度和量上的极大化程度及其所得到的综合效果。经济法律成本的高低是人们做出经济法律供给决策的主要依据,是经济法律主体选择遵守或者规避法律甚至违反法律的行为的“晴雨表”。调制成本与收益之间的比例,应成为确定调制范围、方式的依据。当调制成本低于调制收益时,调制就有存在的必要性;当调制成本高于调制收益时,调制存在的正当性就值得怀疑。

### (一)石油价格法律制度的成本

#### 1. 必然成本

必然成本包括石油价格法律制度的创立成本和运行成本。创立成本包括:(1)立法过程中的直接消耗,如立法机关的办公费用,立法工作人员的工资待遇、工作津贴、物质奖励、保险与福利等方面的支出;收集立法信息与立法资料并形成立法草案的费用;立法草案的审议与修订的费用;制作与公布法律文本的费用等。(2)对抗成本,为消除法律更新阻力而付出的代价,包括为宣传、说服、争取积极对抗

者和反对者,对他们实施强制措施使之接受新法律,以及对受损者的补偿,解释法律观点而支付的全部费用。如石油价格调制过程中需要配套实施石油税费改革政策,征收原油特别收益金、建立油价补贴联动机制等等。而配套政策的实施存在一定的风险,会对义务主体产生消极影响。运行成本包括:(1)为石油价格法律制度的贯彻执行投入的费用,如机关的办公费用、工作人员的工资、执法费用等。(2)石油企业和社会公众的投入,其中最主要的是守法成本。受控主体需要按照国家石油价格调制的法律及政策改变调整经济决策、投资行为,这种成本常常是巨大的。石油企业需要根据国内油价调控的规则,调整企业生产经营的策略,通过在合理的价格幅度内,自主确定价格,参与市场竞争,寻求企业规模发展。消费者与各个行业也会根据油价的变动,适时调整各自的投资消费,石油价格的传导作用对于国内宏观经济的发展影响更是十分明显,需要通过货币政策、财税政策、工资政策、外贸政策来配合。

## 2. 可能成本

可能成本是指石油价格法律制度制定和实施所可能支出的费用。主要包括错误成本和违法成本。决策者的有限理性决定了制定石油价格制度并非总是与现实相契合。当一个与现实相背离的立法制定并实施后,错误成本随之产生。违法成本是受控主体由于违反石油价格法律而承担的各种法律责任,以及由此造成的信誉降低和社会舆论的谴责等。

由此,石油价格调制的总成本 = 必然成本 + 可能成本 × 发生率。

对此公式,笔者作如下分析:一是必然成本与可能成本之间并非彼此孤立,而表现一种此消彼长的关系。最小化必然成本时,可能成本发生的几率有增高的趋势。如为了节约创立成本,减少调研论证的开支或是忽视对配套政策法规的及时跟进,立法偏差发生的几率会明显升高。当为实现油价调制法律的准确性,降低可能成本的发生时,必然成本就会有增高的趋势。二是石油价格法律制度的特征决定立法者必须追求立法的准确性。石油价格的稳定,关乎一国的经济安全,涉及现实社会中国民经济的整体利益、社会公共利益和国家的根本利益,石油价格的定价机制会牵一发而动全身,错误成本往往异常巨大。降低立法成本,要降低可能成本,降低错误成本的发生率,加强对立法准确性的追求。

## (二) 石油价格法律制度的收益

石油价格法律制度的收益,主要表现为通过油价调制的实施所获得的一国石油资源配置优化、资

源利用效率的提高、社会福利增进等状态的实现程度。理想的石油价格法律制度收益是多方面的,诸如成品油价格形成机制的理顺、石油企业内部产业一体化结构优化、油价补贴联动机制的落实、石油暴利得到财税政策的利益调节、节能减排富有成效等。这在立法目的上已经明确了石油价格法律制度的理想期待,实际的收益究竟如何,则需在可能的范围内将其量化。方法之一是提出经济法律效益指标,并赋予其价值色彩。效益好的法律是“良法”,效益低的法律是“恶法”。方法之二是法律绩效标准,即一项法律的成就率,可以在法律的制定、实施、遵守等几个方面考察。可以用法律贴现率表示法律的效益。法律这一内生变量的预期收益能否贴现、能贴现多少就成为经济法律效益计量的最主要问题。法律制度的贴现率和货币价值的递减过程一样,经济法律的效益会在以后逐年减少,其减少的速度和数额完全取决于法律贴现率的大小。有时,法律成本和收益在法律实施时就可以精确计算,有时成本可能由一代人承担,收益却由以后几代人分享。<sup>[1]</sup>

## 三、《石油价格管理办法(试行)》的立法评价

作为规范国内石油价格的首部专门性行政立法,《石油价格管理办法(试行)》(以下简称《办法》)是在中国进行石油价格形成机制改革的背景下出台的。鉴于中国成品油价格改革所面临的矛盾困境,政府在对油价进行调制的过程中,需要通过法律试行制度,不断积累摸索立法经验和调控知识,进而获取更高的立法收益。

### (一)《办法》的制度绩效

#### 1. 引入数字界定法,量化油价调节机制

《办法》对国内石油价格明确采取政府指导价或政府定价。为了解决长期以来国内油价定价不透明的问题,《办法》在定价的依据和计算方式上,进行数字量化,做出可操作性的尝试,为社会公众提供油价调整的制度预期。当国际市场原油连续22个工作日移动平均价格变化超过4%时,可相应调整国内成品油价格。值得注意的是,关于调价频率的规范并不是机械的,而是调价的必要条件,还要考虑经济整体状况、社会承受能力等诸多复杂因素。否则,就容易滋生机会主义行为,导致囤油投机,影响石油市场的秩序。随着《办法》的实施,将逐步缩短成品油价格调整的期限和幅度,引导竞争性市场结构的形成,最终实现市场决定价格的目标。

2. 采取油价补贴联动机制,调整石油公司的利润分配

为保障成品油价格调控的平稳实施,2006年中

国实施石油价格综合配套改革时即建立了石油企业内部上下游利益调节、相关行业的价格联动、对部分困难群体和公益性行业给予补贴以及石油企业涨价收入的财政调节等四个配套机制。《办法》继续坚持并完善了这四个配套措施,缓解了油价上调形成的负面影响。为了进一步配合《办法》的实施,2009年4月,财政部、发改委等七部门联合出台了《关于落实成品油价格和税费改革后财政补贴机制的实施意见》,加大了对种粮农民、部分困难群众和公益性行业的油价补助支持。这意味着中国正式启动与成品油价格联动的油价补贴机制,使油价补贴开始由“暗补”向“明补”过渡。油价补贴将由各级政府依照法定的程序直接兑现给补贴对象。

为了合理调节石油涨价收入,妥善处理各方面利益关系,中国继续按相关规定征收石油特别收益金。石油特别收益金实行五级超额累进从价定率征收,按月计算,按季缴纳。国际原油价格超过40美元/桶即开始征收,按照不同油价区间征收比率为20%~40%。其政策依据是原油价格飙升,导致上游开采企业与下游精炼企业和最终消费者之间的收入分配扭曲以及资源无效配置。<sup>[2]</sup>

### 3. 对油价划分合理的价格带,实行不同的价格调制办法

当国际市场原油价格低于80美元/桶时,按正常加工利润率计算成品油价格。高于80美元/桶时,开始扣减加工利润率,直至按加工零利润计算成品油价格。高于130美元/桶时,按照兼顾生产者、消费者利益,保持国民经济平稳运行的原则,采取适当财税政策保证成品油生产和供应,汽、柴油价格原则上不提或少提。这一举措旨在防范和化解石油金融风险对国内石油价格的冲击,保护消费者的利益。石油已经成为国际上首选的保值和投机品,对经济的影响和传导性很大,尽管美国商品期货交易委员会对其进行必要的监管,但是大量的场外交易仍然难以监控。一旦国际石油价格出现异常的飙升,超过《办法》所规定的价格预警区间,政府就可以采取特别价格调控方式,稳定国内石油价格。

### 4. 初步确定石油价格构成,为未来油价实时接轨做好准备

《办法》规定原油价格继续由国家石油企业参照国际市场价格自主制定。国内成品油价格以国际市场原油价格为基础,加国内平均加工成本、税金、合理流通费用和适当利润确定。国内汽、柴油价格以国际原油价格为基础,即以布伦特、迪拜和米纳斯三地原油价格的加权平均值(布伦特:迪拜:米纳斯

=4:3:3)为基准。中国的石油进口量在逐年增长,国内石油生产远远不能满足日益增长的石油消费需求。下一步可以考虑调整国内原油的挂靠油种,逐步将与三地原油价格接轨调整为与进口国际原油价格接轨。中国经济的发展和石油公司的经营需要石油价格在一个有限的合理区间波动,石油公司要依靠自己的国际化经营水平来分散价格风险。此外,政府规定国内成品油价格的上限,很大程度上是为了保护消费者利益,考虑社会承受能力。

通过考察《办法》在石油价格调制方面的制度绩效,可以发现在政府主导定价和石油企业行政性垄断的路径依赖制约下,信息的透明和消费者利益的重点保护成为油价改革过渡阶段主要的立法绩效。值得注意的是,国内的成品油价格接轨依然是被动接轨,存在滞后性。<sup>[3]</sup>在《办法》实施的过程中,受控主体一方面调整自己的行动,以适应新规范,另一方面还可以通过实验期间行为的改变、讨论期间的诉求表达和投票期间的参与等影响规范内容,而政府则根据试行效果,不断交替采取抑制违背行为、变通做法、调节不和谐、修改规定等对应措施,实现动态的制度均衡。

### (二) 实现绩效最大化的现实路径

#### 1. 利用立法边际成本规律,整合立法资源

按照边际成本规律,法律供给在达到社会需求饱和状态之前,每增加制定和实施一项新的法律时,由于法律规范的体系化及相互支持,其边际成本呈递减趋势。边际成本的思路说明经济立法并非多多益善,应注重提高立法的质量。边际成本是指生产者多生产一单位产量所支付的追加成本。立法的边际成本有可能随着立法产量的增加而变化。当前,中国的石油价格立法存在泛化的问题,不少规定散见于各级政府所制定的单行法规之间,各单行法规缺少统一的法律原则指导,导致立法成本增加,立法效率低下。加快制定石油方面的基本能源立法,对于整合立法资源,降低单行立法成本和执行成本意义重大。

#### 2. 完善听证会基础上的石油价格立法决策机制

石油价格涉及全社会的经济发展,政府通过行政立法合理规制石油价格,必须考虑社会各方面对油价调控的利益诉求。通过油价信息及时披露和油价调控立法的听证程序,保障石油价格立法决策的民主。首先,选择价格听证会参与者要重视其价格决策水平,吸收一定数量的经济、技术和法律等方面的专家学者参与价格听证会。其次,价格决策的重要依据是有关成本资料,而这些资料主要是由企业

提供的。为了保证成本信息的真实性,就需要对企业提供的成本资料进行严格审查,通过比较石油产业不同地区企业间的成本,剔除虚假成本,以真实成本作为制定价格决策的依据。再次,价格听证会在程序上应具有反复性。轮番征询社会各利益集团和专家的意见,以充分体现价格听证会的公开性、民主性,提高价格听证会的有效性。

### 3. 建立行政立法成本—收益影响评价机制

行政立法的实施,会影响到不同级别的政府、不同规模的企业、不同岗位的就业和不同收入水平的人。因此,要认真分析行政立法对经济产生哪些影响,包括就业、物价、经济增长、财政、环境和生态。要界定成本、收益的概念和范围,如果通过成本—收益分析,法律法规并不产生社会净收益,说明政府没有监管这方面的必要。根据成本—收益分析的原则,将政府法律法规的制定建立在科学量化分析的基础上,符合政府的市场监管职能。另外,政府部门每年要对已经生效的法律法规进行评估,包括分析执行行政法规和规章产生的成本和取得的收益;分析行政法规和规章的哪些条款变成了经济发展的障碍;分析行政法规和规章同法律相抵触或者行政法规和规章之间相矛盾等问题。政府部门制定、执行、评估、修正和废止法律、行政法规和规章,应该成为立法工作的一个统一体。<sup>[4]</sup>

4. 重视价格调制的系统性,确立以间接调控为主的调控理念

价格调制的绩效,离不开各种政策和制度之间的协调与配合,价格政策应该与货币政策、财税政策、工资政策和外贸政策等保持同向和匹配。价格调制规范之间往往是互为条件和根据的。过多地采取直接强制性的调控方法,会导致市场主体承担高

昂的守法成本。政府对石油价格的直接调控总会在石油生产者与石油消费者的利益衡量中面临两难选择的困境,难以随行就市,难以实时准确地跟踪石油价格的变化。因此,政府对油价的调控应当以经济利益的引导为主,采取多疏导的间接调控方法。

政府对石油价格的间接调控无疑是在打破成品油领域行政性垄断、石油产业市场结构优化合理、石油市场主体有效竞争的基础上展开的。在经济转型中,石油市场改革会引起能源价格上涨,政府必须运用基于包括石油生产课税、石油消费课税、高油价课税、部分弱势群体和公益性行业补贴机制在内的税收及分配政策,抵消油价上涨的负面影响。在未来石油市场化程度高的背景下,国家和企业共同建设石油价格体系。政府负责提供政策环境和石油基金的支持,包括构建国内原油、成品油期货市场,搭建规避价格风险的平台,构建以政府储备为主、民间储备为辅的国家石油战略储备体系。企业要提高自身的经营水平和科技创新能力,加强自身“软件”的建设,实现石油市场化与石油价格调控的良性互动。

### [参考文献]

- [1] 周林彬. 法律经济学论纲[M]. 北京:北京大学出版社, 1998:398.
- [2] 张艺,王小芳. 由石油特别收益金引发的几点思考——英美两国开征意外利润税及其对我国的借鉴[J]. 价格理论与实践,2009(5):63.
- [3] 王勇. 关于深化我国成品油价格改革的思考——我国成品油价格浮动滞后成因分析及对策[J]. 价格理论与实践,2009(2):30.
- [4] 席涛. 政府监管影响评估分析:国际比较与中国改革[J]. 中国人民大学学报,2007(4):23.

[责任编辑:张岩林]

## On a Legal Economic Analysis of Oil Price Reform in China: Additional Assessment of Legislative Implementation of Oil Price Regulation ( Trial Implementation )

DONG Yan

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

**Abstract:** Oil price is properly and reasonably regulated by governments that employ powers in terms of oil price regulations, which is based on the legal economic ideology characterized by reductions of trade costs, pursuits of governments' maximum benefits, and increasing balances of rational alternatives. The innovations of China's oil price regulations should be based on cost-profit analyses, considering the status qua of the nation's practices and oil industry development. Furthermore, great importance can also be attached to such crucial aspects as accumulations of temporary legislative executions, enhancements of legislative qualities, promotions of legislative integrated decision-making mechanisms, and innovations of methodologies.

**Key words:** oil price; cost; profit; institution