

天然气市场配置及 补偿机制研究

周志斌 编著



科学出版社

天然气市场配置及 补偿机制研究

周志斌 编著

科学出版社
北京

内 容 简 介

围绕提高天然气这一优质资源的配置效率和相关主体的利益协调问题,本书主要从天然气市场层面,探索天然气市场配置机制和利益协调机制。研究了国外能源资源开发和配置政策及我国天然气资源开发和配置政策;对四川省天然气资源开发和配置现状进行了研究,找出了存在的问题;从天然气地质的技术经济特征出发,研究了天然气产业链及其价值链构成,分析了价格对天然气产业的影响,从天然气资源开发与配置的价值基础角度为利益协调问题研究奠定了理论基础;本书最后重点研究了天然气资源配置及利益协调机制问题,天然气资源开发与配置政策的建议。

本书站在全社会的利益视角研究天然气资源开发过程中的优化配置和利益协调问题,具有一定的战略高度;全书不仅有实践论证,还有理论分析,更针对一些热点问题提出了建设性的建议方案,可以为政府部门制定有关政策、企业管理者决策和理论工作者进行研究提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

天然气市场配置及补偿机制研究/周志斌编著. —北京:科学出版社,2011

ISBN 978-7-03-032350-7

I. 天… II. 周… III. 天然气工业-市场经济-经济管理-研究-中国
IV. F426.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 187356 号

责任编辑:杨 凯 / 责任制作:董立颖 魏 谨

责任印制:赵德静 / 封面设计:李 力

北京东方科龙图文有限公司 制作

<http://www.okbook.com.cn>

科 学 出 版 社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京佳信达欣艺术印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2011 年 10 月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2011 年 10 月第一次印刷 印张: 16 3/4

印数: 1—2 000 字数: 163 000

定 价: 49.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

编委会成员

主编：周志斌

成员：李亚平 周国栋 侯 涛 姜子昂 周怡沛
贺志明 周志伟 梁武湖 李明騷 何润民
胡奥林 何春蕾 周 娟 张建国 杨 涛
林 彬 杨再勇 李 杰 王 正 高戈里
夏晓莉 许 鹏 涂 杰 王晓燕 李淑静
刘明丽 严 志 王 黎 任丽梅

前 言

中国天然气产业具有重要的产业地位。其一,目前煤炭在我国一次性能源结构中占 68% 左右,造成土地塌陷、浅层地下水破坏、烟尘和酸雨危害等环境破坏问题,而天然气用作燃料,不仅价格低、安全,而且可以大大减轻环境污染,保证经济的可持续发展。其二,天然气用作发电,具有单位装机容量所需投资少、建设工期短、上网电价较低、减少环境污染等优点。其三,天然气在许多方面均能替代煤、石油,尤其可以弥补石油需求的缺口,“以气补油”是我国石油安全战略的重要组成部分。中国天然气的平均利用效率比煤炭高 30%,比石油高 7%,而且勘探开发工艺相对原油简单一些,其费用低于同热值的原油勘探开发。据亚洲开发银行和国际货币基金组织预测显示,如果油价上涨 10 美元并持续一年以上时间,将使中国当年 GDP 减少 0.8 个百分点;如果上涨 20 美元且持续一年,对 GDP 的影响将是 1.5 个百分点。目前在国际油价节节攀升的情况下,发展我国天然气产业就显得尤为重要。其四,我国煤炭资源主要分布在西部和华北地区,而煤炭消费集中在东部和南部沿海地区,为此对我国铁路运输造成很大压力。据统计,1995 年以来我国的煤炭运输占用铁路货运能力的 42% 以上。天然气作为气体能源,直接缓解铁路运力不足对我国经济发展造成的“瓶颈”制约。中国天然气产业的这四项意义在中国目前资源环境压力不断上升的工业化、城市化进程特定阶段显得尤为重要。

中国天然气产业发展前景广阔。中国第二次油气资源评价表明,我国天然气资源量为 $3.8 \times 10^{13} \text{ m}^3$,目前探明率仅为 6%,2010 年中国的天然气消费量占一次能源的比例在 4% 左右,与世界相比具有很大的差距。据有关专家测算,到 2020 年我国天然气在能源结构中的份额将会提高到 8%~

10%,年需天然气 $2.0 \times 10^{11} \sim 2.5 \times 10^{11} \text{ m}^3$ ¹⁾。为此我们可以得出结论:中国天然气勘探、生产、输送、销售等产业发展前景十分广阔,而且中国也具备稳定的经济基础保证天然气产业的发展。

同时,天然气在消费利用方面还存在一些问题。如天然气资源生产地与利用地消费利用量分布不平衡及利益分配不对等、天然气消费结构不尽合理、利用效率较为低下、天然气利用政策缺位导致天然气产业布局不合理等问题,制约着天然气产业的健康发展。因此有必要对天然气资源的配置以及对资源地的利益补偿等问题进行研究。

本书的主要研究内容包括:

- (1) 国外天然气资源开发与配置政策现状。
- (2) 我国天然气资源开发与配置政策现状。
- (3) 四川省天然气资源开发与配置现状。
- (4) 天然气资源开发与配置的经济社会价值基础。
- (5) 天然气市场规制与开发利益协调机制研究。
- (6) 天然气价格与市场配置研究。
- (7) 天然气资源开发与配置政策建议。

通过研究得出以下结论:

(1) 天然气对川渝地区经济发展作出了巨大贡献。全国天然气总产量的 1/4 以上由四川盆地产出,并培育出迄今为止最为成熟的天然气市场,支撑着化工、建材、化肥、CNG、城市燃气等多个行业的发展,构建了较为成熟的天然气工业链,为地方经济发展作出了巨大贡献。因此,制定天然气财税政策时,不仅要考虑天然气上游产业对地方经济、区域经济的直接贡献,更要将天然气产业作为一项基础产业,关注其对国民经济的带动作用,以及天然气作为环保燃料对区域环境的正面效应。

(2) 天然气产业链价值主要集中于下游,天然气产业的有关政策制定应充分考虑产业链的价值分布状况。

1) 李文阳,周兆华,马志光.中国天然气产业发展战略.中国石油勘探开发研究院.

(3) 资源地应有资源开发和利用的优先受惠权。自然资源是资源地居民生存发展的物质基础,应有优先受惠权。确保当地居民对自然资源存在及开发的优先受惠权,是协调自然资源存在及开发与当地居民权益关系的基础。优先受惠权主要包括:

① 自然资源开发利用对当地居民直接物质利益的保障权。

② 当地居民对自然资源开发利用的动议权和对住地生态环境的维护权。

(4) 我国的资源有偿使用政策与国外基本相似。总体而言,我国的资源有偿使用政策与国外有关国家的政策基本一致,但各税种的经济含义与经济功能在学术界引起的争议较多,实践中部分税种显得重复,矿业专门税费体系需要重构或完善。

(5) 天然气资源配置应坚持社会效益最大化。我国天然气资源供给是有限的,如何实现东西部发展的资源优化配置,是需要解决的关键问题。天然气资源配置应坚持社会效益最大化原则,即经济效益与环境效益最大化。

(6) 必须处理好天然气开发利用过程中的各种关系,促进天然气产业开发与经济社会的协调发展。

(7) 天然气资源开发应坚持“四个有利于”的原则,即有利于国民经济健康协调发展、有利于资源合理开发与利用、有利于东西部地区协调发展、有利于长江上游生态屏障保护。

(8) 应尽快建立科学合理的天然气价格形成机制。在调整天然气产业政策过程中,既要尊重各利益攸关方的既得利益,又要充分考虑市场机制,考虑国家经济、区域经济、天然气产业链、生态环境健康协调发展以及居民相关权利的实现,一句话就是要统筹兼顾,逐步地平稳过渡到市场机制中。

(9) 以资源税为核心的矿业专门税费体系是当前改革的焦点和重点。首先要加强有关理论研究,清晰界定各税(费)种的性质,明确其作用,为矿业专门税费体系改革提供理论指导;其次是稳步推进矿业专门税费体系改革,近期主要研究资源税税率、计征方式等亟须解决的问题,还要对矿业税

费体系改革做出规划,最终建立起一套与国际接轨的、明确按照“绝对地租-级差地租-耗竭补贴矿权取得与保持”为核心的,层次清晰、功能分明的税费体系。

(10) 建立科学合理的开发补偿机制,实现天然气开发的和谐共赢。加强基础研究,逐步建立起一套行之有效的天然气资源开发的补偿机制,对资源开发过程中利益攸关方的各种应该补偿或赔偿的利益损失进行合理的补偿(赔偿),最终建立起和谐共赢的天然气资源开发新机制。

目 录

第一章

国外天然气资源开发与配置政策现状

第一节 世界各国资源配置政策体系大致分类	3
一、自由市场经济型与福利市场经济国家的资源配置政策	3
二、政府主导型市场经济和过渡型市场经济国家的产业政策体系 ...	4
三、计划经济体制条件下的资源配置机制	4
四、市场经济条件下的资源配置机制	7
第二节 典型国家天然气产业政策与法律法规	10
一、美国天然气产业政策与法律法规	11
二、英国天然气产业政策与法律法规	17
三、俄罗斯天然气产业政策与法律法规	19
四、澳大利亚天然气产业政策与法律法规	23
五、国际经验借鉴	28
第三节 国外石油税费制度及政策	33
一、市场经济国家矿业税收制度的基础	34
二、国外石油税费制度现状	38
三、市场经济国家的税收优惠政策	45

第二章

我国天然气资源开发与配置政策现状

第一节 天然气勘探开发财税政策	49
一、专门性税费	49

二、普适性税费	55
三、价格政策	60
四、天然气利润分配政策	64
五、环保与生态政策	66
第二节 天然气资源现行配置方式	70
一、资源配置方式概述	70
二、我国天然气资源配置方式现状描述	72
三、天然气资源现行配置方案	74

第三章

四川省天然气资源开发与配置现状

第一节 天然气勘探开发现状	81
一、天然气储量资源丰富	81
二、天然气开发现状	82
三、天然气资源勘探开发具备的优势	83
第二节 天然气利用现状	84
一、分省市利用情况	84
二、天然气分地市利用情况	85
三、天然气消费分行业结构状况	86
第三节 天然气资源开发与配置存在的问题	90
一、勘探开发利用天然气存在的问题	90
二、天然气资源配置存在的问题	95
三、天然气资源开发与配置协调问题	99

第四章

天然气资源开发与配置的经济社会价值基础

第一节 天然气地质技术经济特征	107
一、天然气地质特点	107

二、天然气开发的技术特点	108
三、天然气开发的经济特点	111
第二节 天然气产业链及价值分析	117
一、自然资源价值、智力劳动价值与天然气储量价值分析	117
二、天然气对经济社会的贡献分析	126
三、天然气资源开发各环节的生态环境损失	128
第三节 天然气用户价格变化的承受力	129
一、天然气行业用户价格变化的承受力	129
二、天然气价格的居民承受力	144
三、主要地区终端用户天然气价格承受能力	158

第五章

天然气市场规制与开发利益协调机制研究

第一节 天然气产业发展模式与市场规制	173
一、明确天然气产业发展基本模式	173
二、制定和颁布天然气产业发展规划	174
三、加快《天然气法》的立法进程	175
四、建立统一的能源管理机构与配套政策	177
第二节 天然气开发利益协调架构	182
一、天然气开发利益协调的基础	182
二、天然气开发利益协调的基本原则	187
三、天然气开发利益协调架构设计	200

第六章

天然气价格与市场配置研究

第一节 价格是天然气产业链协调发展的核心问题	205
一、天然气价格形成机制随天然气市场发展变化	205
二、井口价格是天然气价格改革的关键	205

三、低价政策旨在促进天然气产业与市场的发展,仅适用于发展初期	207
四、竞争是促进天然气市场繁荣的重要手段	207
五、天然气价格对天然气产业的影响	208
第二节 天然气价格存在的问题	210
一、天然气出厂价格偏低	211
二、天然气与替代能源的不合理比价影响资源优化配置和高效利用	212
三、低价天然气生产的化肥大量出口,造成资源浪费	214
四、进口天然气价格与国内气价差影响进口天然气的市场开发 ...	214
五、城市燃气价结构不合理	215
六、我国现行天然气定价机制不能满足未来发展需要	216
第三节 我国天然气价格改革建议	217
一、天然气价格改革的主要目标与基本原则	217
二、天然气价格改革思路	218
三、我国天然气定价体制探讨与改革进程建议	221

第七章

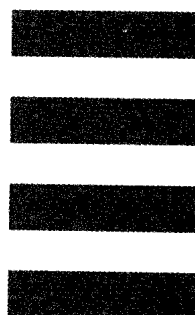
天然气资源开发与配置政策建议

第一节 国家给予天然气资源地经济扶持政策	228
一、加大对资源地财政转移支付力度	228
二、加大对资源地基础设施建设的投资	228
三、加大政府投入,全力支持生态、环境建设	229
第二节 地方政府创造天然气资源开发和谐社会环境	229
一、投资软环境建设	229
二、投资硬环境建设	231
第三节 处理好资源地资源开发与经济持续发展的关系	232
一、资源开发与地方基础设施协调配套	232

二、扶持资源地产业发展	233
三、资源开发与环境保护	233
第四节 改革与调整天然气资源有偿使用政策	236
一、改革天然气资源专门税费体系	237
二、改革资源税的计征方式	239
三、制定资源税使用管理规则	241
四、调整现行天然气增值税政策	241
五、调整天然气资源有关税费在各级政府间的分享比例	242
第五节 建立天然气资源开发协调机制	243
一、天然气资源开发协调机制建设意见	244
二、建立环境恢复保证金和矿区恢复基金制度	247
三、资源保护利益协调机制	247
四、进行生态、环境效益协调机制立法	248
参考文献	251

第一章

国外天然气资源开发与配置政策现状



产业政策是国家调整产业结构的经济政策,它是由日本学者在 20 世纪 50 年代首先提出的,70 年代以后形成了制定产业政策的世界潮流。各国制定产业政策的目的,都是为了解决资源配置的均衡与效率问题。

产业政策作为政府行为,其作用主要是纠正市场失灵、弥补市场机制的缺陷。在发展中国家以及政府主导型市场经济国家,产业政策还具有实施赶超战略、增强产业竞争力、推进工业化和现代化进程的作用。

从产业政策的性质和作用范围看,可以分广义的产业政策和狭义的产业政策两类。广义的产业政策是政府管理经济的普遍行为,例如市场准入标准、竞争规则、关税政策、国际贸易规则等;狭义的产业政策是针对个别产业特点而制定的发展规划、投融资和财政税收等政策,以促进该产业健康发展。

第一节 世界各国资源配置 政策体系大致分类

一、自由市场经济型与福利市场经济国家的资源配置政策

实行自由市场经济型与福利市场经济的典型国家有美国和欧洲各国,这些国家流行的观点认为,产业结构中资源配置问题归根到底只有通过市场机制才能解决。这些国家的产业政策被看成是一种权宜型的、被动型的政策手段,政府产业政策的内容包括完善市场自我调节功能,培育适合产业结构合理化和高级化的宏观经济环境以及微观经济环境,建立一整套促进技术进步的国家技术政策。国家通过建立健全促进公平竞争的立法,提高市场竞争程度,消除生产要素流动的障碍,健全市场制度,建立健全社会保障体系。其产业政策涉及的范围是国家为改善经济环境、保护受冲击产业、避免市场机制在配置资源中失灵等内容,以达到产业结构调整的目的。产业政策是被动的、从属的经济政策。

二、政府主导型市场经济和过渡型市场经济国家的产业政策体系

实行政府主导型和过渡型市场经济的日本和亚洲“四小龙”等后发展的市场经济国家和地区,则坚持在资本主义市场经济基础上,由政府出面充当经济活动的主体。其特征是:政府对经济发展采取干预、统治的强硬措施,也就是运用国家的影响和力量制定经济发展战略和一系列政策、措施、干预、指导国民经济各个部门和市场活动,以便控制和诱导社会经济发展方向及资源配置,把经济纳入到政府的计划轨道。通过建立包括发展目标的确定,战略产业的选择,金融、财政、税收、外贸政策和行政立法的配套等内容在内的庞大政策体系,引领整个经济在产业政策的导向下高速发展。

三、计划经济体制条件下的资源配置机制

(一) 计划管理体制

计划经济国家的经济管理,主要是通过各级计划管理来实现的,中国各类计划体制,一是地区经济计划,即在一定的行政区域内的各种资源供应和需求的计划,以及其他经济社会活动的计划;二是各部门的计划,即一部门的活动在各地区的分配。两块计划相互平衡,即按行政部门和行政区域组织经济,国家计划分别按两个系统,按基层单位的性质隶属关系下达和组织执行。

(二) 计划经济体制下资源的分配过程

资源(自然资源、人力资源、资本资源)生产及配置计划一般采用自上而下、自下而上、上下结合的程序进行编制,由各级行政组织按计划组织实施。

在计划编制工作开始以前,计划部门要进行各项准备工作,在此基础