

石油与监管

Petroleum Industry and Regulation

李润生 刘岩 刘克雨 编著



石油工业出版社

石油与监管

李润生 刘岩 刘克雨 编著



石油工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

石油与监管/李润生, 刘岩, 刘克雨编著.

北京: 石油工业出版社, 2002.8

ISBN 7-5021-3907-9

I. 石…

II. ①李… ②刘… ③刘…

III. 石油工业-工业企业管理-研究-西方国家

IV. F416.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 061946 号

石油工业出版社出版

(100011 北京安定门外安华里二区一号楼)

石油工业出版社印刷厂排版印刷

新华书店北京发行所发行

*

850×1168 毫米 32 开本 9.875 印张 200 千字 印 1—1500

2002 年 8 月北京第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-5021-3907-9/TE·2824

定价: 26.00 元

序

1998年，国务院机构改革引发了中国石油工业发展进程中一次重大的历史性重组。中国石油天然气总公司和中国石油化工总公司两个带有行政管理职能的行业总公司被重组为上下游一体化的集团公司。其政府职能被剥离出来，与原化学工业部的政府职能合二而一，组成新的国家石油和化学工业局（简称国家石化局）。当时，其他的国家工业局都是在原工业部撤销后留下来的机构，只有国家石化局在一定意义上是新组建的。作为过渡性机构，它很快走完了其光荣而暂短的历程。除了总量调控、生产和流通秩序整顿、“十五”规划编制、“入世”对策研究、企业事业单位脱钩、人员分流等工作外，在其退出历史舞台之前，还做了两件事：

一件是，在2000年元月发起主办了一次以石油安全为主题的高级研讨会，受到了中央财经领导小组和各方面的广泛关注，不仅引发了连续的讨论，重要的是引发了许多深层次的思考，形成了许多有益的共识。会后，国家石化局石油安全战略研究课题小组正式向中央财经领导小组办公室提交了报告。

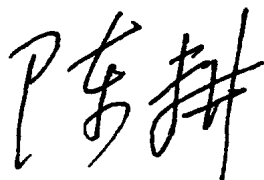
另一件是，着手组织开展了我国石油工业管理体制和石油天然气工业政府监管的研究。1999年12月22日，朱镕基总理将国务院体改办的一份《关于建立石油

天然气（石化）行业监管体制的建议》批转给当时的国家经贸委主任盛华仁和国家石化局局长李勇武，请他们组织研究。后来，由我牵头，组织一个专门小组，开始对国内外石油工业管理体制和石油天然气工业监管进行考察和研究。2000年4月26日，向国家经贸委书面报告了研究工作的阶段成果。可惜，这项工作还没有完成，课题组就随着石化局的撤销中断了有关的工作。

令人高兴的是，在国务院体改办经济体制与管理研究所及各方面的不懈努力下，这一方面的研究工作并未终止，而且取得了不少的成果。当时参与石化局课题研究的几个年轻人在中国石油天然气集团公司科技发展部的支持下，利用业余时间阅读、翻译、整理、研究了大量资料，于2001年末完成了《石油与监管》这本书的撰写工作。我对他们那种对石油工业改革与发展研究的执著与热忱，深表赞赏。

这本书比较详细地介绍了加拿大、英国、美国石油工业管理体制和石油监管机构的组织及运作方式，分析阐述了我国石油工业管理体制的沿革和现状，并在借鉴国外石油监管体制的基础上，结合我国实际，对建立健全石油工业管理体制问题进行了研究，提出了基本思路和构想。同时，他们还组织力量翻译了《加拿大国家能源管理委员会法》，编译了联邦管道项目中的监管案例和1985年以来美国能源监管委员会命令的主要内容，并认真负责地进行了审核。从这些资料中，我们可以更多地了解到石油监管机构的特点、职能、结构、运作方法等，增加了这本书的可读性和知识性。

本书的三位作者都是长期在石油战线从事管理和研究工作的同志。他们在向读者介绍国外石油天然气工业监管的同时，也用不同于专家、学者的角度及方式表达了他们的观点和感想。尽管其中还难免存在疏漏和不当，许多地方还需要进一步探讨和深化，但毕竟是对一个比较新的、国内研究工作还较少触及的领域进行了大胆的探索。我相信，这本书对政府有关部门、行政管理和宏观经济管理研究人员、石油业内人士，以及所有关心石油工业改革和发展的企业界、理论界人士都会有参考价值和借鉴意义。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '陈东' (Chen Dong) in a cursive style.

2002年4月12日

目 录

绪 言	(1)
第一章 我国石油工业与石油工业管理体制	(18)
第一节 我国石油工业的回顾与展望	(18)
一、我国石油工业的发展历程	(18)
二、我国石油工业的发展趋势	(25)
第二节 我国石油工业面临的形势	(30)
一、石油供需矛盾越来越突出	(30)
二、天然气即将进入快速发展轨道	(33)
三、石油工业的市场化进程不可逆转	(36)
四、石油工业的国际化进程加快	(38)
第三节 我国石油工业管理体制的沿革	(40)
一、高度集中的计划经济管理 (1949~1978 年)	(40)
二、从计划经济向市场经济过渡 (1979~1998 年)	(41)
三、加快建立与社会主义市场经济相适应的 石油工业管理体制 (1998 年至今)	(43)
第四节 我国石油工业管理体制的现状和存在的 主要问题	(45)
一、政府管理石油工业的职能分布	(45)
二、政府管理体制存在的主要缺陷	(48)

三、由于政府管理职能弱化出现的问题	(51)
四、健全我国石油监管体制势在必行	(54)
第二章 国外石油天然气管理体制与监管	(58)
第一节 国外监管的理论和实践	(58)
第二节 国外石油工业管理体制	(68)
第三章 加拿大、英国、美国的石油监管	(72)
第一节 加拿大石油天然气工业监管	(72)
一、加拿大及其石油天然气工业概况	(72)
二、联邦政府石油天然气工业管理的基本情况	(74)
三、阿尔伯达省政府石油管理基本情况	(87)
四、加拿大不列颠哥伦比亚省政府石油管理基 本情况	(98)
五、加拿大石油工业协会情况	(100)
第二节 英国石油天然气工业监管	(102)
一、英国及其石油天然气工业概况	(102)
二、政府天然气工业管理的基本框架	(103)
三、英国天然气工业监管机构主要职责及主要 监管政策	(107)
第三节 美国石油天然气工业监管	(111)
一、美国及其石油天然气工业概况	(111)
二、美国政府石油天然气工业管理的基本框架	(114)
三、监管机构基本情况	(119)
四、1985 年以来美国联邦政府对天然气工业的 主要监管政策及其改革	(126)

第四节	加、英、美三国石油监管体制特点分析	(127)
一、	加拿大政府石油天然气工业监管特点	(128)
二、	英国政府天然气工业监管的特点	(128)
三、	美国政府石油天然气工业监管体制特点	(129)
第四章	深化我国石油工业管理体制改革	(131)
第一节	政府石油工业管理体制改革的方	(131)
一、	我国经济管理体制改革方向	(131)
二、	石油工业管理体制改革的方	(135)
第二节	建立健全我国石油工业管理体制的	(142)
一、	石油工业管理体制	(142)
二、	国内外专家对完善我国石油工业管理体制	(147)
三、	建立我国石油监管体制的一些主要观点	(149)
第三节	建立健全我国石油工业监管体系的方	(155)
一、	监管体制的基本思路	(155)
二、	监管体系的设置方式	(159)
第四节	结束语	(169)
附录		(173)

附录一	加拿大《国家能源委员会法》	(175)
附录二	从联盟管道项目建设看加拿大和美国 联邦政府天然气管道监管	(281)
附录三	英国打破天然气工业垄断的主要做法	(285)
附录四	1985年以来美国能源监管委员会命令 的主要内容	(294)
后 记	(303)

绪 言

一

在市场经济条件下，资源配置的主导力量是市场，企业自主决定生产经营活动，并承担各自的经营结果。政府按照市场规律来管理经济。政府不干预企业的生产经营决策，但绝不是对企业的行为放任不管，只是在市场经济条件下，政府管理经济活动的方式与计划经济条件下的管理方式截然不同。在社会经济生活中，存在大量的仅靠市场的力量无法完全消除的社会资源浪费和由垄断而产生的不公平问题。这也就是国外经济理论界讲到的“市场失灵”的地方，即：仅靠市场配置和市场主体的自律无法保证社会经济行为的公平、公正、公开，需要政府运用行政的力量进行调节，对市场主体行为的合法合规性进行客观、独立、程序化的监管。

监管是政府行政管理体系的重要组成部分。在我国证券、药品等领域其作用非常明显。近几年来，“监管”一词在我国已经成了政府和企业常常使用的词汇。也有一些学者在翻译或著述时往往采用“管制”或“规制”的提法。我们可以把政府的管制或监管解释为：在以市场机制为基础的经济体制下，以矫正和改善市场机制内在问题为目的，政府干预或干涉经济主体活动的行为，

它包括了全部的与“市场失灵”相关的法律和以法律为基础制定的政策。再具体描述监管的一般定义，应当是政府行政监管机构依据法律授权，按照法定的程序采取制定规章、设立许可、监控数据、跟踪检查、实施处罚、公开听证裁决等手段，对特定领域的市场行为进行直接控制的活动。监管是对市场调节的有力补充，也是国家法律和政府政令实施的保证。“监管体制”是以法律为基础，由行政监管主体对一定领域监管对象的市场行为，包括：准入、价格、质量、环保、信息、交易规范和垄断等，通过一定的监管手段和行政程序实施监控和管制的行政体系。监管一般可以分成两类情况。一类是一般性监管，如工商行政管理部门和技术监督部门的监管，其监管的领域主要是一般的市场活动主体、产品交易行为和产品本身。另一类是特殊行业的监管，其监管的领域往往集中在某些“市场失灵”的领域。例如：证券、电力、航空、铁路等。这些领域都有其自身的生产、运行和管理的特殊规律，这一类监管会更多地注意其运行的过程。

需要特殊性监管的行业一般具备以下特征：一是容易由于个别或少数参与者形成寡头垄断或交易不公，二是容易因过度竞争造成重大社会资源浪费。石油天然气工业就是具备上述基本特征的行业。

石油监管机构主要是通过对资源的监管体现国家对油气资源的所有权；通过对相关数据的监管，体现信息服务、信息共享和统计监督；通过对服务价格和条件的监管，保护消费者的权益不受损害；通过对产业链所有

环节的技术监管，保障公众在安全、卫生、环境等方面的利益。

二

几十年来，欧美等市场经济比较发达的国家在石油天然气领域已经建立，并不断完善着他们的相对独立的监管体制。20世纪90年代以来，一些发展中国家在推进本国石油工业的市场化、民营化和引入竞争机制的改革过程中，也在借鉴欧美等市场经济发达国家的经验，积极探索建立本国的石油监管体制。

欧美等市场经济国家经过100多年的摸索，形成了一套比较完整的石油工业（含天然气，下同）管理体系。即：国家制定法律法规，规范政府部门和石油企业的行为；政府部门制定政策和行业规范，约束和引导石油企业的经营活动；石油监管机构对石油企业的业务活动和市场秩序进行监督管理，确保国家的法律法规和政府各项政策的贯彻实施；石油中介组织作为政企之间的桥梁，在行业内部发挥规范、协同企业行为和督促企业自律作用。石油企业商业化自主运营。

欧美国家政府中，一般都有一个明确的石油工业主管部门。如美国能源部、加拿大自然资源部、英国贸工部、挪威石油与能源部等。它们管理石油工业的职责大体相同，主要负责制定石油工业的发展战略、国家石油安全战略、油气资源的开发和利用政策，制定石油市场规则，促进石油科技进步，推动和实现石油工业与健

康、安全、环境协调发展。

欧美国家除石油工业的政府主管部门外，一般还设立相对独立的石油工业监管机构，对石油天然气工业的业务活动实施监管。如美国联邦能源监管委员会、加拿大国家能源委员会、英国天然气和电力办公室、挪威石油管理局等。各国对石油工业监管的具体范围和组织方式不尽一致，但功能大体相同。主要职责包括：（1）对石油市场的准入实行监管，包括从业资格的认证审定，组织油气资源勘探、开发的招标和许可证发放，同时对矿权使用和油气资源的合理开发和利用实施监督管理，对作为矿区使用费征收依据的油气产量水平进行评估等；（2）价格监管，包括监控天然气管道输送价格，制定费率或价格公式，提出最高限制或最低限价等；（3）组织制定行业技术标准并监督实施，对生产安全、公众健康和环境保护实施监管；（4）对重要公共设施和重大项目实行监管，包括审批长距离油气管道、决定海上石油设施的建设与停用，监管长距离油气管道的运营等，对生产者之间、生产者与消费者及其他利益关系人之间发生的纠纷进行调解和仲裁；（5）负责行业基础数据信息的管理，向政府部门和公众提供咨询服务等。

石油监管机构依据有关法律建立，独立行使法律授予的权力，但操作非常透明。石油监管机构有明确的组织法规、职责权限和工作程序，如：加拿大阿尔伯达省能源监管机构（EUB），以《阿尔伯达能源和设施委员会法》为主的 40 多个有关法律法规作为其基本法律依据。监管机构独立决策但操作透明公开，其监管程序本

身就淘汰了绝大部分不符合条件的项目。它的监管活动始终受到法规的约束和公众的监督。听证会制度体现了其监管的权威性和公开性。

为保证有效运作，石油监管机构一般都具有相当多的人力和智力资源。如英国天然气和电力办公室有 400 人，其中涉及天然气监管有 150 多人（不含另设的行业仲裁机构 120 人，贸工部石油局 330 人）；加拿大国家能源委员会有 280 人，阿尔伯达省监管机构“能源与公用设施委员会”还有 650 人；美国联邦能源监管委员会有 1318 人，其中油气领域 514 人。监管机构拥有各方面的专业技术人员，包括财务专家、经济学家、地质学家、油气工程师、安全环保专家、计算机专家、律师及行政管理人员。

监管机构的预算由议会或政府审批，经费主要来源于依法从相关企业收取的费用。如美国联邦能源监管委员会 1998 年的实际收入为 17.22 亿美元，其中 16.86 亿美元（占总收入的 98.5%）来自于相关企业缴纳的年费，其他收入来自相关的手续费等，而 1998 年的实际开支为 16.21 亿美元。加拿大每年约需办公经费 5400 万美元，其中三分之二来自监管领域，三分之一由政府支持。一般情况下，监管机构的人员薪酬高于政府公务员，但略低于公司管理人员。国外“纳税人”的意识很强，监管机构的负责人解释说：政府财政收入是全体纳税人的，石油监管机构只为石油界服务，所以不应由政府承担全部开支，财政主要来源于监管机构的服务对象。另外，监管机构主要用监管服务对象交纳的费用履

行职责，因此也有义务为被监管对象提供快捷、高效、透明、公正的服务，做到依法办事。

日本不是石油生产国，因此与其他国家管理石油工业的做法不同，但它作为消费大国，对石油贸易的管理十分重视。日本石油公团作为“政府实体”，在一定意义上行使了监管职能。

发展中国家一般采取政府主管部门和国家石油公司并存，国家石油公司承担部分政府职能的管理体制。这种政企不分的管理，普遍遇到的问题是政府对企业干预多、投资匮乏、企业效率低下。目前，随着经济体制的转型，许多国家，包括发展中国家，如：俄罗斯、澳大利亚、巴西、阿根廷、印度等都在借鉴欧美国家的通行做法，对本国的石油工业管理体制进行改革。

三

研究国外对石油工业实施监管的做法，我们得到以下几点认识：

(1) 实施监管是市场经济条件下政府对特定行业和领域进行管理的一种有效方式。国外一般认为，市场机制是优化资源配置的最佳途径，政府必须减少对市场和企业的干预，因为政府权威无法得到其计划决策所需要的全部真实信息，包括消费者真正需要的数量和质量。政府可以优先配置某种资源，但不能长期有效地配置资源。政府直接管理的企业往往缺乏激励与约束机制，反而导致自身机构膨胀。因此，凡能够由市场有效调节的

行业或领域，政府就应减少干预，也没有必要设立专门机构进行监管。但一些重要的资源性和自然垄断性行业、公用事业部门，仅靠市场调节难以实现公平竞争和社会资源的有效利用，容易出现“市场失灵”，必须设立专门的机构对其实施监管，特别是对准入、价格和服务实施监管，以保证公众利益的实现和市场更为有效的运作。国外设专门机构进行监管的领域，一般是能源（含电力、管道运输），通讯交通（含航空、铁路），金融（含保险、证券）等。

(2) 监管机构是保证贯彻执行政府相关政策的有较强专业性的执行监督机构。工业化国家随着现代化进程的推进，继立法部门和行政执行部门分离后，政府管理出现了决策与执行第二次分离。国外一般认为，这是提高决策质量和执行效率的关键，也是工业化国家机构改革遵循的一条重要原则。在特定的部门和行业，政府部门制定政策，监管机构监督政策执行，已成为欧美国家普遍认同的一种模式。石油工业监管机构与政府部门之间政事分开，形成一种互动和制衡的关系。监管机构的业务范围几乎涵盖了石油、天然气工业完整的业务过程，集资源、技术、市场监管为一体，兼专业性、技术性、服务性于一身，充分体现了“一件事情由一个部门办”。它的许多规定通常是技术性的，也有对违规公司和不履行责任与义务公司的强制性处罚的规定。它具体调节企业的外部关系。在专业领域中体现政府的政策法规，维护市场公平，促进行业发展，保证国家利益，这是政府综合部门无法代替的。这种管理，避免了政府管