

主 编 杨俊孝
副主编 薛连俊
傅 新

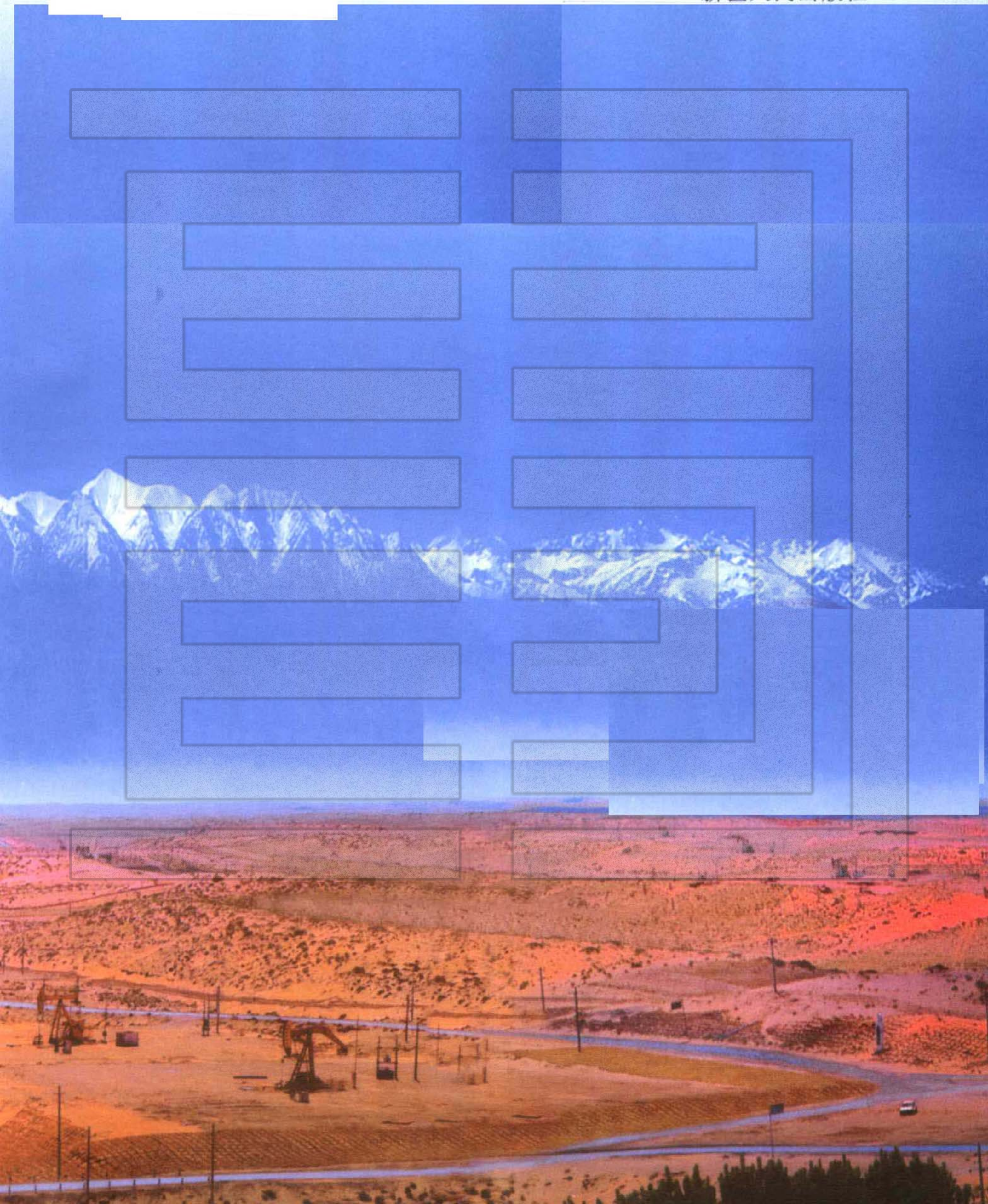
新时期新疆油气资源 开发用地研究

新疆土地学会“新时期新疆油气资源开发用地研究”课题组

■ 新疆人民出版社

新时期新疆油气资源 开发用地研究

新疆人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

新时期新疆油气资源开发用地研究/杨俊孝主编. 乌鲁木齐:新疆人民出版社,2003.9

ISBN 7-228-08325-3

I. 新… II. 新… III. ①石油资源—资源开发—土地使用规划—研究—新疆②天然气资源—资源开发—土地使用规划—研究—新疆
IV. TE41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 085339 号

新时期新疆油气资源开发用地研究

主编 杨俊孝 副主编 薛连俊 傅新

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编 830001
发 行 新疆人民出版社
印 刷 新疆卫生厅职医大印刷厂
开 本 1/32
印 张 7.625
字 数 180 千字
版 次 2003 年 11 月第 1 版
印 次 2003 年 11 月第 1 次印刷
印 数 1-1 000 册

ISBN 7-228-08325-3 定价:26.00 元

序 言

中共新疆维吾尔自治区委员会 副 书 记
新疆维吾尔自治区 常务副主席

新疆油气资源丰富,是发展经济的一个突出的优势条件。因此,积极开发油气资源是加快新疆经济发展和全面建设小康社会的一项极其重要的战略。

新疆土地学会本着为油气资源勘探开发服务的宗旨,组织区内的专家学者,围绕新时期新疆油气资源开发的用地问题,进行了较为全面系统的科学研究,从西部大开发、加入 WTO、经济体制转轨、土地使用制度改革和企业改制等新形势出发,对新疆油气用地所涉及的社会、经济、生态问题进行了系统研究,起点高,视野宽,观念新,对自治区实施油气资源开发战略具有重要的指导意义。

该课题参照了国际油气资源开发中的经验,提出了合理调整资源补偿标准和建立生态补偿机制的建议,结合党的十六大精神所进行的资源分级管理和分级受益的

探讨，总结新疆油气用地征拨制度的实践所提出的改革思路，以及多项政策性的建议，对国家和自治区有关部门进行决策或制定政策有重要的参考价值。

要把新疆油气资源的优势转化为现实的经济优势，除了用地方面的问题外，还有很多难题需要研究解决，希望新疆的其他学会以及自治区内外的各方面专家学者参与研究，为新疆全面建设小康社会献计献策。

二〇〇三年六月二十三日

目 录

序 言	(1)
概 述	(1)
主体报告	(11)
第一章 新疆油气资源开发在社会经济发展中的地位和作用	(13)
第一节 油气资源是工业化时代国民经济的命脉和重要的战略物资	(13)
第二节 油气资源的开发是推动资源地区社会经济发展的重要杠杆	(15)
第三节 新疆油气资源开发在社会经济发展中的地位和作用	(18)
第二章 新疆油气资源开发的新形势	(27)
第一节 西部大开发为新疆油气资源开发带来了历史性机遇	(27)
第二节 加入 WTO 给油气资源开发带来的机遇与挑战	(29)
第三节 经济体制改革推进了油气工业管理体制改及其用地制度改革	(30)
第四节 可持续发展战略的实施对油气资源开发提出了更高的要求	(33)

第三章 新疆油气资源开发用地概况

..... (35)

第一节 油气资源开发用地的基本类型和形式 (35)

第二节 新疆油气资源开发用地的特点 (42)

第三节 新疆油气资源开发用地的规模及分布 (46)

第四节 新疆油气资源开发用地效益分析 (51)

第四章 新疆油气资源开发用地供需分析

..... (55)

第一节 影响油气用地供需的因素分析 (55)

第二节 新疆油气用地需求量的预测 (61)

第三节 新疆油气用地的供需平衡 (71)

第五章 新疆油气资源开发用地面临的问题分析

..... (76)

第一节 新疆油气资源开发用地的主要问题 (76)

第二节 新疆油气资源开发用地面临问题的分析 (82)

第六章 新疆油气资源开发中土地关系的变化分析

..... (88)

第一节 新疆油气资源开发用地管理简述 (88)

第二节 土地使用制度与油气企业改革对油气用地
影响分析 (92)

第三节 油气用地关系调整的基本思路 (102)

第七章 新疆油气资源开发及用地中的利益关系剖析

..... (107)

第一节 油气资源开发及用地中涉及的利益主体 (107)

第二节 新疆油气资源开采业的利益分配剖析 (108)

第三节 新疆油气开发用地的利益分配剖析 (112)

第四节 理顺油气资源开发及用地中利益关系的基本
思路 (114)

第八章 新疆油气资源开发用地的生态环境问题研究
..... (118)

第一节 新疆油气资源开发用地主要生态环境问题简述
..... (119)

第二节 新疆油气资源开发用地中解决生态环境问题
的基本做法与经验 (121)

第三节 新时期加强新疆油气资源开发用地生态环境
保护的基本思路与对策建议 (124)

第九章 新形势下新疆油气资源开发用地的对策建议
..... (131)

第一节 强化油气资源开发的战略意识 (131)

第二节 统筹安排油气资源开发用地 (136)

第三节 进一步加强地政管理 (138)

第四节 加强制度建设 (142)

第十章 新疆油气资源开发用地的进一步思考
..... (145)

第一节 新疆油气资源开发利用战略的思考 (145)

第二节 油气用地征拨制度的改革 (151)

第三节 矿产资源管理体制的创新 (155)

背景资料 (159)

第一章 世界油气资源的开发与管理概况
..... (161)

第一节 世界油气资源概况 (161)

第二节	世界油气生产概况	(169)	
第三节	世界石油供需状况	(179)	
第四节	国外油气资源有偿使用方法	(182)	
第五节	国外矿产资源的管理	(187)	
第六节	国外油气资源的战略储备	(190)	
第二章 全国和新疆油气资源开发利用概况			
		(191)	
第一节	全国油气资源开发利用概况	(191)	
第二节	新疆油气资源的开发利用	(202)	
第三章 我国土地使用制度及油气资源管理体制改革概况			
		(213)	
第一节	土地使用制度改革	(213)	
第二节	油气资源管理体制改革	(215)	
第三节	油气企业改革	(217)	
附 录			(223)
术语解释		(225)	
主要参考文献		(235)	
后 记		(238)	

概 述

一、立项与研究简况

新疆是我国油气资源开发的重点省区,油气资源开发用地是新疆建设用地大户的一个重要类型,不但用地数量较多,而且分布广,需求紧迫,涉及面大,存在的问题也较多。为此,1992年新疆维吾尔自治区原土地管理局会同各大油田以及相关的专家学者,完成了“新疆石油用地研究”课题,研究成果荣获新疆维吾尔自治区哲学社会科学优秀成果一等奖,为指导新疆油气用地问题的解决起了积极作用,对国内同类问题的解决也产生了较大影响。

进入新世纪后,随着我国经济体制改革不断深化,尤其在我国加入WTO、油气产业管理体制改革、土地使用制度改革以及西部大开发等新形势下,油气资源开发用地又面临许多新的矛盾和问题。基于这些新形势和新问题,新疆土地学会、新疆维吾尔自治区人民政府支援石油建设办公室与各油气勘探开发单位联合,于2002年3月再次立题进行新一轮的专题研究。

一年来,经过各方面共同努力,课题组在实地考察与广泛深入调研的基础上和专家顾问们的指导下,几易其稿,形成了本课题研究报告。

二、新疆油气资源概况

油气资源是现代国民经济的命脉,开发油气资源是推动资源地区社会经济发展的重要杠杆。

新疆幅员辽阔,有着良好的油气生成条件和地质构造,在166万平方千米的区域内,有可供油气勘探的沉积岩面积约90.1万平方千米,占全疆总面积的54%,占全国沉积岩总面积的1/5。据全国第三次油气资源评价,新疆拥有预测石油资源量209.22亿吨,占全国陆

上石油资源总量的 25.45%；天然气资源量 10.85 万亿立方米，占全国陆上天然气资源总量的 27.95%。

拥有丰富的油气资源是新疆得天独厚的优势，开发油气资源是推动新疆社会经济发展战略的必然选择，但新疆油气资源勘探开发的难度较大，也是值得注意的。

三、新疆油气资源勘探开发概况

新疆自 1955 年发现和开发克拉玛依油田以来，探明或初步探明了准噶尔、塔里木和吐哈等盆地油气资源基本蕴藏情况。截至 2001 年，新疆已累计探明石油地质储量 26.47 亿吨，探明率为 12.6%；累计探明天然气地质储量 0.66 万亿立方米，探明率为 6.1%。

油气资源开发方面，截至 2001 年，新疆已累计生产原油 24 729.46 万吨，占累计探明储量的 9.3%；累计生产天然气 277.57 亿立方米，占累计探明储量的 4.2%。

可见，新疆油气资源开采业尚有较大开发潜力。

四、油气资源开发推动了新疆经济的快速发展

1. 原油东运有力地支援了国内经济建设。截至 2001 年，新疆已累计东运原油 10 074.22 万吨，占新疆累计原油总产量的 40.7%。

2. 油气开采业已成为新疆国民经济中最坚实的支柱产业。2001 年油气开采业的工业增加值为 193.26 亿元，占新疆国内生产总值的 13.0%，这是其他产业所不可比拟的。

3. 油气开采业带动了石油加工业及其他相关产业的发展。目前，新疆各石化厂的原油加工能力约 1 730 万吨，2001 年原油加工量突破了 1 000 万吨，不仅带动了轻重工业的发展，也有力地推动了新疆农业的发展。

4. 油气开采业和石油加工业的崛起推动了新疆经济的快速发展。自 1990 年以来，新疆的经济发展步入了快车道，年均递增率 9.6%，其间，新疆油气开采业和石油加工业工业增加值的年均递增率达 11.2%（按 1990 年不变价格计算）。毫无疑问，没有石油经济的

高增长率,新疆经济就难以快速增长。

5. 石油经济的发展带动了资源产区和加工地区地方经济的迅猛发展。2001年,克拉玛依市人均国内生产总值已超过了上海市的水平;库尔勒市人均国内生产总值相当于全疆平均值的3.7倍;轮台、鄯善、库车、焉耆、泽普等一批产油县,财政收入的年均递增率都在20%以上,社会面貌大为改观。

五、新疆油气资源开发用地概况

截至2000年底,新疆共有各类油气用地1 024.66平方千米,占全疆建设用地的6.5%。其主要用地类型有:

(一)油气生产用地

共计861.37平方千米,占油气用地总量的84.1%。在油气生产用地中,新疆油田占80.1%,塔里木油田占3.5%,吐哈油田占15.2%,原西北石油地质局油田占1.2%。

(二)油气加工用地

共计56.37平方千米,占油气用地总量的5.5%,主要是分布在乌鲁木齐、独山子、克拉玛依、泽普、库尔勒、库车等地的石化厂。

(三)西气东输工程用地

西气东输工程在新疆境内的管线长度为962.48千米,占用土地34.79平方千米,占油气用地总量的3.4%,主要分布在巴音郭楞蒙古自治州、吐鲁番地区和哈密地区。

(四)临时用地

总面积约72.13平方千米,占油气用地总量的7.0%左右,这是一项动态变化性的用地。

除了以上四项油气用地外,克拉玛依市还有20.41平方千米的农牧业用地,这是在特定历史条件下从属于油气企业的一项非油气用地。

六、新疆油气生产用地的效益简析

按2000年的资料分析,新疆每平方千米油气生产用地实现利润

1 092.33 万元,上缴税收 414.42 万元,相当于 1 亩用地年创利税 1 万元。其中,新疆油田每平方千米用地实现利润 818.05 万元,上缴税费 295.84 万元;塔里木油田每平方千米实现利润 8 525.56 万元;吐哈油田为 976.64 万元,西北石油地质局油田为 1 117.36 万元。

各油田用地效益不同的主要原因是单井产量差异所致。全国平均单井年产油量 4.4 吨,新疆油田为 2.4 吨,吐哈油田为 12.4 吨,塔里木油田为 65 吨。每口油井的用地大致相同,但每口井的出油量不同,单位用地的效益当然也就不同。此外,用地效益与其用地方式也有密切关系。

七、新疆油气用地的供需分析

根据 2000 年油气折合产量(气折油)和用地面积分析,每万吨油气产量的用地面积为 0.4041 平方千米。其中,新疆油田为 0.6573 平方千米/万吨,塔里木油田为 0.0617 平方千米/万吨,吐哈油田为 0.3515 平方千米/万吨,西北石油地质局油田为 0.0461 平方千米/万吨。

在适当调整用地定额的基础上,考虑到新组建的中石化西部新区勘探指挥部(简称中国石化西部新区油田)的用地需求,按油气总产量近期目标(2010 年)3 500 万吨、中期目标(2020 年)5 000 万吨和远期目标(2030 年)7 000 万吨预测,全疆近期油气生产用地的需求量约 389 平方千米,中期为 295 平方千米,远期为 406 平方千米,总需求量为 1 090 平方千米,相当于现有油气生产用地量的 1 倍。

在未来油气生产用地需求量中,600 多平方千米在准噶尔盆地,150 多平方千米在塔里木盆地,另有 200 多平方千米分布在吐哈、焉耆、伊宁、三塘湖、柴窝堡、库木库里等中小盆地。

八、新疆油气用地面临的主要问题

1. 油气企业的基地建设与地方建设不够协调。
2. 行政区界、兵团与地方之间的地界问题以及部门之间的管理权限之争,经常影响油气用地的正常征拨。

3. 征拨油气用地中的收费项目和收费标准不够统一,甚至存在一些收费项目不合理问题。征拨油气用地成本差异较大,加上征地费用的分配不尽合理,部分被征地的农牧民利益得不到保障。

4. 自然保护区和文物保护区的油气资源勘探与开发问题。

5. 油气勘探开发用水的水费标准问题。

九、土地使用制度改革和油气企业改革对油气用地问题的影响

1. 我国已确立了土地有偿使用制度,油气用地在征用农民集体土地或补偿国有土地损失后,无偿划拨给油气企业利用的传统办法正面临着新的变革。在市场经济条件下,其他各项生产要素都实行有偿使用,惟独土地资产在企业生产中没有单独计价,实质上企业获得了本应属于国家收益的地租收入。

2. 我国矿产资源管理体制的改革也提出了同样的问题。虽然我国鉴于油气资源的重要性,对油气资源矿业权实行优惠政策,减免油气资源探矿权、采矿权使用费,但又面临着外资企业的国民待遇问题。

3. 油气企业改制后,土地资产实行授权经营,对各油田公司来说就面临着一个土地资产保值与增值的问题。

4. 我国原有的征地制度是在计划经济体制下形成的,土地的补偿标准偏离了地租原理,安置补助费标准也背离了国内现状,严重损害了部分失地农牧民的长远利益,并已造成征地越来越难的态势。

以上多种情况表明,在深化改革的新形势下,油气用地问题在油气企业生产经营活动中的地位将日趋突出,用地成本也将会不断加大。为此,很有必要剖析油气用地中的利益关系。

十、新疆油气资源开发及用地中的利益关系

根据 1996~2001 年新疆石油和天然气开采企业主要经济指标分析,油气企业改制后,2000~2001 年平均开发总收益中,国家直接征得占 40.7%,资源产地(省、区)地方征得占 10.5%,企业所得占 48.8%。

油气开采业的影响力系数较低,对于地方经济的拉动力相对较弱,但由于油气开采业在新疆 GDP 中所占的份额很大,因而整体拉动力还是十分可观的。

油气用地的绝大部分是通过行政划拨方式取得而投入使用,国家无法实现土地所有者权益收取地租。改制过程中,中国石油、中国石化集团公司实行国有土地资产授权经营,对于原有的划拨土地使用权,企业无需补交出让金就可取得在集团内部向其直属企业、控股企业、参股企业以作价出资或租赁等方式配置土地的权利。这样一来,对地方在企业改制中推行划拨土地改为有偿使用,补交出让金、租金或作价入股的改革产生了不利影响,地方在油气用地授权经营中得不到有偿使用费。

我国《土地管理法》规定,新增建设用地的土地有偿使用费 30% 上缴中央财政,70% 留给有关地方人民政府。而油气用地长期游离于有偿使用的轨道之外,对企业固然有利,但有悖于全面建设市场经济体制的改革全局,更何况,市场经济条件下的油气企业,本质上属于以营利为目的企业,其土地使用权也理应通过有偿使用方式取得。

十一、新疆油气用地的生态环境问题

新疆地处内陆封闭的干旱半干旱区域,各个盆地的环境容量有限,自净能力相对较差。在油气资源勘探开发过程中,对大气、水体、土壤、生物都会造成一定的影响,而且生态环境一旦受到损害,后遗问题就较难解决。

油气开发中对生态环境造成污染的主要类型有:原油中烃类气体的挥发,天然气的跑、喷、漏、泄,作业过程中产生的废气,伴生气体燃烧时产生的有害气体,以上均对油区大气环境造成污染;含油污水对地表水与地下水造成的污染;生产作业过程中产生的落地原油、含油污水、含油固体废弃物和钻井泥浆等对土地与土壤的污染。

对此,一是要提高环保意识,在勘探开发油气资源过程中采用新技术,规范作业行为,把损失降到最低程度;二是要完善制度,建立有

效的机制,实行生态补偿与环境恢复、改善的专项管理,并纳入当地政府的职能范围。

十二、对策建议

1. 要进一步强化油气资源开发的战略意识,牢固树立油气资源开发在新疆的战略地位,高度重视油气资源开发中的用地问题。

2. 要鼓励油气资源勘探开发,保障油气用地的优先供给。

3. 在强调油气资源国有权益关系的同时,要切实保障当地少数民族自治地方的利益和群众利益,把油气资源开发与地方经济发展相结合,探索融合经济的新途径。

4. 要坚持油气资源勘探开发与区域环境保持协调的原则,对生态损害应进行经济评估,确定生态补偿方案,并明确规定矿区使用费(资源补偿费)用于恢复生态环境的份额,并责成有关部门实行专项监管。

5. 加速确权定界进程,强化地政统一管理,维护人民政府应有的权威性,防止分散管地、多头管理的状况死灰复燃。

6. 要加强油气用地的制度建设,完善各地的供地机制,坚持土地的统管制度,坚持节约用地以及用地补偿、安置制度,坚持国家供地制度与审批制度,维护正常的征拨用地秩序,并依法维护油田用地使用权的权益。

7. 要建立公开、廉洁、精炼、高效的办事制度,实行征拨油气用地的“三公开”制度,公开用地审批程序,公开收费标准、数额及其分配情况,公开办事结果。

十三、新疆油气资源开发利用的战略思考

在现阶段,新疆油气资源在国内仍具有一定的优势,随着资源的不断开发,这一优势必将日趋弱化,这是不可再生资源的特点所决定的。为此:

(一)必须实施由政府监管油气资源开发的战略

以盈利为目的的企业或集团公司不是油气资源的所有者,也不

能成为资源地区利益的代表者,因此,政府必须承担资源配置的监管职能,对油气资源的开发实行监管,并维护国家与地方的利益。

(二)要实施“油气共同体”模式的保护型一体化战略

建立包括中央政府、地方政府、油气勘探开发企业、油气加工与销售企业在内的“油气共同体”模式,在共同体内协调矛盾,共担风险,共同得利。也只有如此,才能合理组合资源、资金、科技、市场等多方面的要素,从而形成不断发展的格局,并实现“大资源、大资金、大市场和大利润”的战略目标。

(三)要实施可持续发展的战略

新疆油气资源的开发不能采用“竭泽而渔”的快开快采战略,必须“细水长流”,按加工能力和国际油价状况从宏观上加以制衡,并大力发展下游产业。适度控制原油的开采,不仅有利于新疆可持续发展战略的实施,而且也有利于实施我国的石油储备战略。

十四、油气用地征拨制度改革思考

1. 根据我国现行的《划拨用地目录》,石油天然气设施用地仍采用划拨方式取得,但“以划拨方式取得的土地使用权,因企业改制、土地使用权转让或者改变土地用途等不再符合本目录的,应当实行有偿使用”。这就意味着改制后的油气公司用地已不属于划拨用地,而且这些公司的新增用地也将不再采用划拨方式。因此,油气公司原有用地应补交出让金,新增用地也必须纳入有偿使用的轨道。

2. 现行的征地制度已越来越不适应市场经济条件下土地资源配置的新形势,强制性的征地模式也难以顺利施行,征地补偿费和安置补助费的标准背离了土地的价值和现实的就业形势,因而,现行的征地制度正面临着改革创新。出路是:一要按地租原理对土地进行估价;二要允许农民以土地资金参与企业的经营与分配,在互利的基础上达到“双赢”;三是对失地农牧民实行社会保障。