

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

中国石油资源的 开发与利用政策研究

POLICY RESEARCH ON CHINA'S PETROLEUM
RESOURCES EXPLOITATION AND DEVELOPMENT

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所 著



中国发展出版社

2010

国务院发展研究中心研究丛书

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER
OF THE STATE COUNCIL

中国石油资源的 开发与利用政策研究

POLICY RESEARCH ON CHINA'S PETROLEUM
RESOURCES EXPLOITATION AND DEVELOPMENT

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所 著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国石油资源的开发与利用政策研究/国务院发展研究中心资源与环境政策研究所著. —北京: 中国发展出版社, 2010. 7

ISBN 978 - 7 - 80234 - 559 - 1

I. 中… II. 国… III. ①石油资源—资源开发—经济政策—研究—中国 ②石油资源—资源利用—经济政策—研究—中国
IV. F426. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 119362 号

书 名: 中国石油资源的开发与利用政策研究

著作责任者: 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80234 - 559 - 1

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷厂

开 本: 700 × 1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 215 千字

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990622

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮箱: fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：张玉台

副 主 编：刘世锦 侯云春 卢中原

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁	冯 飞	卢 迈	卢中原	包月阳
刘世锦	吕 薇	米建国	任兴洲	孙兰兰
迟福林	陈小洪	李善同	陆文强	余 斌
张小济	张玉台	张军扩	郭励弘	侯云春
夏 斌	程秀生	韩 俊	葛延风	隆国强

《中国石油资源的开发与利用政策研究》

编委会名单

课 题 顾 问：刘世锦

课题负责人：曹小奇

课题执行人：郭焦锋

课题组成员：郭焦锋 洪 涛 武 旭

倪红日 罗冬梅

主要执笔人：郭焦锋 洪 涛 武 旭

前 言

Foreword

我国石油资源比较丰富，但以品位较差、地理地质条件较复杂的油气资源为主，与我国经济高速增长对石油的需求相比，石油供给相对不足，国家石油安全面临严峻形势。解决我国石油供应不足的问题，应首先立足于开发利用国内的油气资源，不断提高油气资源综合利用水平，对油气矿产资源实行综合勘查、综合评价、综合开发、综合利用，使经济可利用性差的资源加快转化为经济可利用的资源。开展资源综合利用是我国油气资源勘查、开发的一项重大技术经济政策。

我国石油资源开发利用的管理体制和政策的现状及存在的问题主要表现在：一是石油勘探开发监管体系不健全，缺乏独立统一的监管部门和行之有效的监管政策；二是我国石油资源矿业权“一家独大”，不利于我国石油资源的合理配置，影响到石油资源的合理勘探开发利用；三是我国现行法律设置的石油资源矿业权的划分法，已不适应“勘探开发一体化”的石油生产运行的基本规律和勘查开采实践的要求；四是石油税费制度在促进石油资源合理开发利用上有缺陷等方面。

本书从我国石油资源的基本经济特点入手，全面梳理了我国石油上游产业的管理体制及相关的法律、法规和政策，通过深入分析我国石油资源开发利用的管理体制和政策的现状及存在的问题，借鉴石油资源合理开发利用的国际经验，并结合我国石油上游产业自身的发展规律，以改革和完善石油资源矿业权为核心，提出了一系列有关我国石油资源合理开发利用的体制和政策建议，同时对改革方向和目标进行了探讨与展望，提出了改革的目标、要点与任务。

在转型期的中国，深化能源上游领域改革是一项极为复杂、艰巨的任务，为其创造合理开发利用的体制和政策环境，理顺政府、能源企业、个人等相关主体的利益分配机制，是我们的愿望和矢志不渝的奋斗方向，我们将为此而不懈努力。

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

“我国石油资源合理开发利用的体制和政策研究”课题组

2010年6月

目 录

Contents

总报告 / 1

- 一、我国石油资源开发利用的基本特点 / 1
- 二、我国石油资源开发利用的体制和政策现状 / 3
- 三、我国石油资源开发利用的体制和政策存在的
 主要问题 / 12
- 四、世界主要产油国石油资源合理开发利用的经验 / 19
- 五、改革和完善我国石油资源合理开发利用的体制和
 政策建议 / 22

第一章 我国石油资源开发利用的基本特点 / 30

- 一、中国剩余石油资源及其勘探的特点 / 30
- 二、“勘探开发一体化”是我国石油上游产业的生产运行的
 基本特点 / 38
- 三、石油上游产业的经济性特征 / 45

第二章 我国石油上游产业管理体制的现状及其基本特点 / 64

- 一、我国石油上游产业管理体制历史演变 / 64
- 二、现行石油上游产业管理机构的部门设置与主要职能 / 74
- 三、现行石油上游产业管理职能分析及评价 / 87

第三章 我国石油资源的矿业权、流通体制和财税政策现状 / 98

- 一、我国矿业权的立法现状及分析 / 98
- 二、我国石油资源矿业权的特点 / 118
- 三、我国石油资源矿业权流通体制现状 / 123
- 四、我国石油资源财税政策现状 / 136

第四章 我国石油资源开发利用的管理体制和政策存在的主要问题 / 141

- 一、我国石油上游产业管理体制存在的主要问题 / 141
- 二、我国石油资源矿业权存在的主要问题 / 146
- 三、我国石油资源矿业权流通体制存在的主要问题 / 153
- 四、我国石油资源财税政策存在的主要问题 / 161

第五章 石油资源合理开发利用的国际经验与借鉴 / 165

- 一、石油资源法律体系和管理体制的国际经验 / 165
- 二、石油资源流通体制的国际经验 / 181
- 三、石油资源财税政策的国际经验 / 191
- 四、石油上游产业中政府作用的国际经验与比较 / 197
- 五、国际石油资源合理开发利用的相关经验对我国的借鉴 / 200

第六章 我国石油资源合理开发利用的管理体制改革展望及政策建议 / 211

- 一、石油资源矿业权管理中的政府职能定位 / 211
- 二、改革面临的形势 / 215
- 三、改革的指导思想和基本原则、目标、要点与任务 / 218
- 四、改革和完善石油资源合理开发利用的管理体制及政策建议 / 223

参考文献 / 244

后 记 / 247

总 报 告



我国石油资源比较丰富，但以品位较差、地理地质条件较复杂的油气资源为主，与我国经济高速增长对石油的需求相比，石油供给相对不足，国家石油安全面临严峻形势。解决我国石油供应不足的问题，应首先立足于开发利用国内的油气资源，不断提高油气资源综合利用水平，对油气矿产资源实行综合勘查、综合评价、综合开发、综合利用，使经济可利用性差的资源加快转化为经济可利用的资源。开展资源综合利用是我国油气资源勘查、开发的一项重大技术经济政策。

本书从我国石油资源的基本经济特点入手，全面梳理了我国石油上游产业的管理体制及相关的法律、法规和政策，通过深入分析我国石油资源开发利用的管理体制和政策的现状及存在的问题，借鉴石油资源合理开发利用的国际经验，并结合我国石油上游产业自身的发展规律，提出了一系列改革和完善我国石油资源合理开发利用的体制和政策建议。

一、我国石油资源开发利用的基本特点

我国石油资源开发利用的基本特点主要体现在以下几点。

1. 石油资源地质条件复杂

根据全国第三次油气资源评价结果，我国石油可采资源量为 212 亿

吨，天然气可采资源量为 22 万亿立方米，石油可采资源量居世界第 4 位，剩余石油资源地质条件复杂、埋藏深，开发难度较大，勘探开发技术要求较高，可动用储量的比例不断下降。

2. “勘探开发一体化”的生产规律

随着勘探和开发的对象从整装的构造油藏向复杂的“低、深、难、杂”小油田转移，我国油气生产运行中长期以来形成的“勘探开发一体化”的基本规律更为突出，其运行方式表现为：勘探、开发专业的相互交叉、有机结合，在同时做好不同勘探开发阶段一体化方案编制的基础上，整体勘探、整体评价、整体开发，分步实施，以减少重复建设和不必要的调整。

石油公司实施勘探开发一体化战略可使公司各生产经营环节紧密配合，把原来经过市场或行政机构联系的各个环节内部化，节约中间环节的交易费用，取得规模经济效益。

3. 石油上游产业市场的寡头垄断性

石油上游产业的勘探开发一体化和规模经济性、石油勘探和开采环节的高风险性和高资本密集度、石油资源的稀缺性和分布不均衡性以及石油上游产业的经济战略性等基本经济特征，决定了石油上游产业在发展过程中垄断和竞争并存。

石油作为一种具有战略资源性质的特殊商品，不仅仅是一个简单的商品，而是和地缘政治、国家经济利益等紧密相连，甚至成为少数国家谋求政治、经济利益的重要战略武器。150 年来，世界石油上游产业一直处在垄断和竞争的状态中发展。从发展趋势看，世界各国对油气资源的控制程度越来越高，一家或少数几家石油公司掌控国家油气资源的居多，国有石油公司占主导地位，国有化程度加强，寡头垄断的趋势将长久持续下去。

二、我国石油资源开发利用的体制和政策现状

(一) 管理体制

我国现行石油管理体制形成于 2002 ~ 2008 年, 各项管理职能分散于国家发展和改革委员会 (含国家能源局)、国土资源部、商务部、国有资产监督管理委员会、科技部、国家安全生产监督管理总局、国家环境保护部等部委或国务院派出机构 (参见表 1)。

表 1 我国现行油气管理机构及其职能

部门名称	主要职能	涉及油气管理的主要职能
国家发展和改革委员会	拟订并组织实施国民经济和社会发展战略、中长期规划和年度计划, 统筹协调经济社会发展, 研究分析国内外经济形势, 提出国民经济发展、价格总水平调控和优化重大经济结构的目标、政策, 提出综合运用各种经济手段和政策的建议, 受国务院委托, 向全国人大提交国民经济和社会发展计划的报告	1. 综合平衡, 主要通过国民经济综合司确定石油、天然气及重要石油产品的总量平衡计划。2. 发展规划, 指导石油产业编制中长期规划 (发展规划司)。3. 产业发展, 确定石油上游产业发展的重大项目和布局, 综合平衡能源发展规划, 审批石油资源对外合作区块和开发方案 (基础产业司、产业发展司)。4. 基本建设, 安排和审批重大建设项目投资计划 (投资司、国外资金利用司)。5. 价格管理, 确定和颁布原油、天然气、管道输送、成品油等价格及政策, 组织实施价格监督检查 (价格司、价格监督检查司)。6. 高技术产业发展, 提出安排高技术产业重大项目投资政策和计划 (高技术产业发展司)
商务部	负责监测宏观经济和社会发展趋势, 承担预测预警和信息引导的责任, 研究宏观经济运行、总量平衡、国家经济安全	1. 石油经济运行, 组织、协调和解决石油生产运行中总量控制等问题 (经济运行局)。2. 政策法规制定, 拟定相应的法规及产业政策 (政策法规司、产业政策司)。3. 规划与项目、技改投资管理, 拟定石油产业规划, 管理和审

续表

部门名称	主要职能	涉及油气管理的主要职能
商务部	和总体产业安全等重要问题，并提出宏观调控政策建议，负责协调解决经济运行中的重大问题，调节经济运行，负责组织重要物资的紧急调度和交通运输协调	批石油技术改造项目投资计划（投资司、产业规划司）。4. 石油流通和贸易管理，管理和审批石油及其部分产品进出口配额和成品油流通企业的资质（市场司、外经司）。5. 安全生产管理，组织协调重大安全事故的处理（安全生产管理局）
国土资源部	主管土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用	1. 拟定矿产资源的有关法律法规和技术规范（政策法规司）。2. 依法管理石油资源探矿权、采矿权的审批登记发证和转让审批登记（地质勘查司）。3. 地质勘查行业管理，审查确定地质勘查单位资格，管理地勘成果（地勘司）。4. 承担油气储量管理工作，管理地质资料汇交（储量司）
国资委	根据国务院授权，监管中央所属企业（不含金融类企业）的国有资产，加强国有资产的管理工作；承担监督所监管企业国有资产保值增值的责任，按照有关规定，代表国务院向所监管企业派出监事会，负责监事会的日常管理工作；按照出资人职责，负责督促检查所监管企业贯彻落实国家安全生产方针政策及有关法律法规、标准等工作	1. 提出国有经济布局 and 结构战略性调整的政策建议；研究提出发展具有国际竞争力的大公司大企业集团的政策、措施；指导所监管企业布局 and 结构调整；审核所监管企业的发展战略和规划，承担对所监管企业重大投资决策履行出资人职责的工作（规划发展局）。2. 综合研究国有经济和所监管企业的运行状况；联系所监管企业安全生产、应急管理、节能减排、环境保护和维护稳定等工作；承担指导和监督地方国有资产管理的具體工作（综合局）。3. 研究提出国有企业改革的政策建议；指导国有企业的现代企业制度建设；拟订所监督企业合并、股份制改造、上市、合资等重组方案和国有资产经营公司的组建方案，对其中需要国有股东决定的事项提出意见；承办所出资的国有独资公司章程的审核工作（企业改革局）

续表

部门名称	主要职能	涉及油气管理的主要职能
国家能源局	研究国内外能源开发利用情况，提出能源发展战略和重大政策；研究拟订能源发展规划、提出体制改革的建议；实施对石油、天然气、煤炭、电力等行业的管理，指导地方能源发展建设；提出能源节约和发展新能源的政策措施；管理国家石油储备；履行政府能源对外合作和协调管理	1. 能源重大问题，有关能源法律法规和规章制度草案，有关规范性文件、合法性审核工作、行政复议、行政应诉工作（政策法规司）。2. 能源发展战略的建议，拟订能源发展规划、年度计划和产业政策、能源体制改革和其他综合工作（发展规划司）。3. 指导能源行业节能和资源综合利用工作；承担科技进步和装备相关工作；组织拟订能源行业标准（能源节约和科技装备司）。4. 石油、天然气行业管理工作，拟订油气开发、炼油发展规划、计划和政策并组织实施，石油天然气体制改革有关工作、国家石油储备管理工作，监督管理商业石油储备（石油天然气司，国家石油储备办公室）。5. 能源国际合作工作，拟订能源对外开放战略、规划及政策，境外能源开发利用（国际合作司）

资料来源：据我国政府各部委官方网站资料整理。

我国石油上游产业的管理体制范畴涵盖了资源保护、资源发现与开发利用、行业准入、投资审批、资源价格、出让与转让以及环境、安全等多方面内容，石油资源勘探开发作为整个石油行业产业链的前端，受到了国务院和多个政府部门的管理，涉及的政府部门包括国家发展和改革委员会（含国家能源局）、国土资源部、商务部、财政部、环保部、国家税务总局、国家海洋局等。其针对石油资源上游产业管理职能可归纳为以下几种：宏观决策职能、行政许可职能、监督检查职能、规划计划职能等。

政府越来越重视石油资源勘探开发利用的整个产业链管理，把以

《矿产资源法》为基础的法律法规体系作为石油上游产业管理的重要依据，采用法律、行政和经济手段相结合的方式进行管理，如重视资源、土地和环境以及资源利用效率和综合开发利用等方面的综合管理等。

（二）石油资源矿业权

石油资源矿业权是指法人单位依法向国家管理机关提出申请，经审查批准后取得石油（包括原油和天然气）勘查、开采许可证，在规定的区块范围和期限内，按批准的内容进行石油资源勘查或开采等一系列经济活动并排除他人干涉的权利。在立法上，我国采取二分法，即把石油资源矿业权分为探矿权和采矿权。

我国的石油资源矿业权具有以下特征：

第一，国家垄断性。石油资源归国家所有，由国务院代表国家行使占有、使用、收益和处分的权利。中华人民共和国是我国全部石油资源的惟一所有权主体，基于对石油资源的主权，国家有权决定石油资源的勘探、开发和利用，并依法统一管理。

第二，用益物权。石油资源矿业权作为一项派生权利，受石油资源所有权的制约，其虽具备物权的独立性、排他性和对世性的共性，但因受公法的调整，使其属于受限制的物权。这表明石油资源矿业权人必须依法勘查、开采石油资源，必须依照矿产资源法律法规履行安全生产、环境保护等法定义务，决不能凭借矿业权侵犯国家所有权、任意破坏石油资源。

第三，国家实行一级登记管理和监督。矿业权申请人申请勘查、开采石油、天然气的，必须经过国务院的批准；石油、天然气勘查的申请人必须是法人，石油、天然气开采的申请人必须是企业法人，而且申请人必须符合一定的资质条件；石油勘查采矿资质、勘查许可和采矿许可申请，必须到国土资源部审核、登记。石油资源探矿权、采矿权属于一级行政许可，直接由国土资源部负责登记和监督管理。

第四，确定的有效期限。只有在法定的有效期限内，矿业权人进行石油资源勘查、开采活动才是合法的，否则将受到法律的制裁。

第五，有偿取得。在国务院于 1998 年颁布的《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》和《探矿权采矿权转让管理办法》三个配套法规中，对此进行了明确规定。首先，明确规定必须缴纳探矿权、采矿权使用费，使用费按照面积大小逐年缴纳。其次，对于国家出资形成的探矿权、采矿权，在出让给矿权投资人时，投资人应缴纳探矿权、采矿权价款。其三，探矿权、采矿权可以通过招标方式有偿取得。

第六，以最低勘探投入为约束的退出机制。《矿产资源勘查区块登记管理办法》规定，探矿权人领取了勘查许可证后应该完成最低勘查投入，该最低投入逐年累加，同时，对违反上述要求的行为作出了行政处罚规定。

第七，石油资源的保护性开采。国家保护合法的矿业权，前提是石油资源勘查和开采者必须符合规定的资质条件。任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏石油资源将受到法律的制裁。

（三）流通体制

石油资源矿业权市场的运作是通过石油资源矿业权的流转来实现的，即在石油资源矿业权市场中，不同的经济主体之间发生的相互让渡探矿权和采矿权的矿业权交易活动。石油资源矿业权市场包括一级出让市场和二级转让市场。

我国的石油资源矿业权一级市场由国家垄断，矿业权呈纵向流通，国土资源主管部门代表国家向申请人出让石油资源矿业权。此时，政府不仅代表国家（石油资源所有者身份）与矿业权受让人之间形成了平等的民事法律关系，而且政府作为监督管理机构与矿业权受让人之间维系了管理与被管理的行政关系。

石油资源矿业权的转让是指矿业权在不同经济主体之间转移的行

为，是一级市场的延伸和扩大。其是平等的民事主体之间的经济行为，体现为石油资源矿业权的横向流通。在二级市场中，政府与矿业权交易主体之间是纯粹的管理关系，而不涉及其他的经济利益。

从广义上讲，石油资源矿业权市场是一个系统，是由若干相互作用和相互依赖的要素（交易对象、交易主体、投资机构、各类交易中介机构和政府矿政管理部门等）结合而成，具有通过市场竞争机制配置石油资源矿业权这种特定功能的有机整体，以实现石油资源矿业权的优化配置和石油资源的合理开发利用这一共同目标，并且受到法制环境、政策环境、石油矿业投资环境、石油矿业资本市场、石油矿业劳动力市场和石油矿产品市场等环境要素的影响。

1. 石油资源矿业权流通体制

石油资源矿业权流通体制是由规范石油资源矿业权市场的一系列制度所组成的，主要包括石油资源矿业权市场的准入条件、一级市场出让制度和二级市场转让制度三个方面。

（1）准入条件。石油资源探矿权人的准入条件主要包括：具有法人资格；勘查单位具备一定的资质条件；具有国务院批准设立石油公司或同意进行石油、天然气勘查的批准文件；依法办理勘查登记，获得勘查许可证等。而石油资源采矿权人的准入条件主要包括：具有企业法人资格；开采企业具备一定的资质条件；具有国务院批准设立石油公司或同意进行石油、天然气开采的批准文件；依法办理开采登记，获得开采许可证等。

目前，国务院批准的有资格从事石油资源勘查和开采的主体有中国石油天然气集团公司（核心企业为中国石油天然气股份有限公司，以下简称中国石油）、中国石油化工集团公司（核心企业为中国石油化工股份有限公司，以下简称中国石化）、中国海洋石油总公司（以下简称中国海油）和延长油矿管理局（以下简称延长油矿）。

（2）一级市场出让制度。根据国土资源部分别于2003年和2006年颁布实施的《探矿权采矿权招标投标拍卖挂牌管理办法（试行）》和《关于