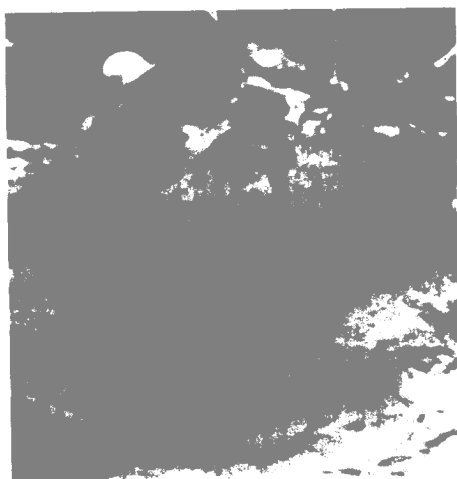




第 1 篇

大 背 景



石油，黑色的工业
血液，流淌着的财富。
当大庆人把“贫油”的
帽子甩进了太平洋时，
中国的历史翻开了新的
一页。然而，中国的石
油发展之路并不平坦

.....

1.1

石油—— 关于国家经济安全的战略物资

石油是保障国家经济和政治安全的重要战略物资。自 20 世纪 60 年代因石油的广泛应用而促成西方社会“能源革命”以来，许多国家大规模弃煤用油，使石油在世界能源消费结构中的比重大幅度上升，成为推动现代工业和经济发展的主要动力。今天，石油实际上已经成为一个国家综合国力和经济发达程度的重要标志，是国家安全、繁荣的关键和文明的基础。

由于石油比煤炭便宜，又有使用上的许多优点，本世纪 60 年代，西方工业国家大规模弃煤用油，使石油在世界能源消费结构中的比重从 1960 年的 35.8% 上升到 1972 年的 46%，煤炭则由 44.2% 下降为 28%。石油的广泛和大量使用，促进了资本主义国家经济的高速增长，在 1960~1970 年的 10 年间，美国、日本和西德三个最发达的资本主义国家的国民生产总值增长了 1~1.3

倍。目前，石油工业产值在世界工业总产值中所占比重达到 10%，世界 20 家最大的公司中有 7 家是石油公司。石油工业又带动了机械、炼油、化工、运输业的发展，以及为这些产业部门提供原料和动力的钢铁、电力、建材等产业的发展。石油贸易在世界贸易中也占有极为重要的地位，对世界进出口贸易平衡、国际收支平衡和世界金融市场发挥着巨大影响。

石油作为一种战略物资，与半个多世纪以来的全球政治、军事斗争紧密交织在一起。从第一次世界大战到 1991 年的海湾战争，一直贯穿着“石油权利”的较量。第一次世界大战时，英国海军战舰首先以汽油为燃料的内燃机取代以煤为燃料的蒸汽机，使石油成为战争胜负的重要因素。第二次世界大战时，不论是远东还是欧洲，石油都是影响战争进程的关键因素。日本偷袭珍珠港就是为了攫取东印度的石油资源而保护其两翼。希特勒入侵苏联的一个重要战略目的就是为了夺取高加索的油田。后来爆发的两伊战争、海湾战争，其战略意图也是为了争夺和控制中东的石油。全球冷战结束以后，世界秩序逐步向多极化发展。但是不论世界秩序怎么演变，石油依然是关系国家安全和国际政治至关重要的战略物资。在当今世界石油市场的竞争中，各大石油公司背后都有政府在支持，表面是公司之间的竞争，实质上是国家利益的争夺，带有很强的政治色彩。

石油作为一种与人类生活密切相关的商品，已经构成现代生活方式和社会文明的基础。今天，石油已经渗透到人们衣、食、住、行的各个方面，现代人们的生

活、工作处处都离不开石油。据统计，目前以石油为原料的石化产品达 7 万多种，各种现代交通运输工具，现代生活和办公设施，各种建筑装饰材料，几乎都要使用石油和石化产品，以致有人把 20 世纪称为“石油世纪”。正如美国《石油风云》一书作者所说：“如果世界上的油井突然枯竭，这个文明将会瓦解。”

石油对世界经济和社会文明作出过巨大贡献，但也带来过极大的冲击。1973 年和 1979 年两次石油危机直接导致了世界经济危机，造成世界经济增长率下降，失业率上升，西方各国都出现了通货膨胀和物价上涨，而且并发了多种形式的社会危机。美国作为世界上最大的石油进口国，受到的冲击最大。第一次石油危机诱发了美国的经济衰退，从 1973 年到 1975 年，美国国民生产总值下降 1.8%，失业率上升 3.6%，通货膨胀率从 1972 年的 3.4% 上升到 1974 年的 12.2%；第二次石油危机又诱发了美国的经济衰退，从 1981 年到 1982 年，国民生产总值下降 2.5%，失业率上升 3.7%，通货膨胀率从 1978 年的 9.0% 上升到 1982 年的 12.4%。

随着世界经济对石油依赖程度的加深，石油安全已成为当今世界各国面临的共同问题。由于石油是一种有限的、不可再生的矿产资源，而且集中分布在政治动荡的中东地区，随着世界石油供需格局的变化，供需矛盾将会突出，石油安全问题越来越引起世界各国的高度重视。70 年代中期以来，从国际能源机构到各石油消费国都纷纷采取对策，制定和实施石油安全战略。通过增加本国石油生产，提高石油利用效率和燃料转换能力，积

极利用国外资源，建立石油储备，对短期石油供应中断作出快速反应，力争以合理的价格获取长期稳定的石油供应，努力减轻对进口石油的依赖程度，保障本国、本地区的经济安全。

新中国成立以来，我国石油工业取得了巨大成就，对国民经济发展作出了重大贡献。全国原油产量由建国初期的 12 万吨增加到 1997 年的 1.6 亿吨，跨入世界产油大国的行列。石油与天然气在我国能源构成中的比重由 1953 年 1.3% 提高到目前的 19.1%。以石油为主要燃料和原材料的工业部门，其产值大体占全国工业总产值的 1/6 左右。在某些产业部门中，石油已成为一种不可替代的重要物资。据统计，以油气为原料的化工产品占全国同类产品的比例，合成橡胶为 99%，乙烯为 95.5%，合成塑料为 65.7%，合成氨为 30%。以石油为燃料的运载机具占全国同类设备的比例，铁路运输占 58.1%，公路运输、航空运输、远洋运输和沿海运输均占 100%，大量农用机具和排灌设备，也大多以石油为主要燃料。

我国是发展中的石油消费大国，同时又是人均占有油气资源相对比较贫乏的国家，人均石油资源量、人均石油产量、人均石油消费量大体仅为世界平均水平的 1/5~1/6。70 年代至 80 年代初，由于我国实行以煤代油的政策，石油消费的增长略低于国内原油产量的增长。但是，自 80 年代中后期以来，随着我国经济的持续快速发展，石油消费增长速度明显高于原油产量增长速度。1986~1996 年的 10 年间，全国石油消费量从

9730 万吨增至 17190 万吨，年均增加 746 万吨，增长 5.86%；而原油产量从 1.307 亿吨增至 1.573 亿吨，年均增加仅 266 万吨，增长 1.87%。因此，不得不逐年减少石油出口，增加石油进口。1993 年我国已由石油出口国变为净进口国。1996 年原油和石油产品进出口相抵，净进口量达 1393 万吨。今后石油净进口量还会逐年加大。预计到 2010~2020 年，国内石油供需缺口将达 0.8~1 亿吨以上。届时我国 1/3 左右的石油将要从国外进口，依赖国外石油资源程度加大，不安全因素增加。如何保障长期的、稳定的石油供应，是未来我国经济安全面临的一个重大问题。

1.2

中国石油发展之路

古人云：凡天下大势，分久必合，合久必分。我国石油工业，自建国近半个世纪以来，也经历了分化、组合的风风雨雨，石油工业管理体制进行了多次调整与变革。概括起来，大致可以分为两个阶段：一是改革开放以前，国家设立石油工业专门管理部门。二是改革开放之后，国家按专业分工，对石油工业体制进行三次重大调整。这些调整与变革，总的来说，对加快石油工业发展，起到了重要作用。但是，有的调整由于缺乏科学性、预见性，造成石油工业管理体制一些比较突出的问题。其中功过，应由后人评说。

改革开放前石油工业发展的历程与成就（1949~1978年）

我国是发现和利用石油、天然气最早的国家之一。早在公元前一二世纪，中国的古代先民就在台湾苗栗和

陕北一带发现了石油。但是，我国的石油工业由于种种原因，发展十分缓慢。直到新中国建立前夕，它的基础极其微弱，中国的市场上，到处充斥的是外国的“洋油”。电影《创业》中有一个情节令人终生难忘：一个外国资本家趾高气扬地说：没有美孚，你们永远是一片黑暗。为了改变中国“贫油国”的形象，中华人民共和国一成立，中央人民政府就设置了主管煤炭、电力、石油工业生产建设工作的燃料工业部，我国的石油工业逐渐得到恢复和发展。1953年，毛泽东同志对石油工业发展给以高度重视，他指出：要进行建设，石油是不可缺少的，天上飞的，地上跑的，没有石油都转不动。为了贯彻中央领导指示，长远地、根本地解决石油问题，1955年7月，国家决定成立石油工业部，全面加强石油工业的生产建设工作。1955年10月，新疆准噶尔盆地黑油山地区第一口探井——1号井喷出石油和天然气，从而发现克拉玛依油田。1957年10月，中国第一个天然石油基地——玉门油矿建成。1958年9月，发现青海冷湖油田。1959年9月，发现扶余油田。1959年10月，发现大庆油田。从此，揭开了我国石油工业历史性变革的序幕。

进入1960年，我国由于“反右倾”和“大跃进”的错误造成的危害，加上自然灾害和苏联中断对我国的援助，国民经济十分困难。然而，广大石油干部职工迎难而上，开展历时三年多的大庆石油勘探开发会战。以

“两论^①起家”，狠抓“三基”^②工作，喝盐水，吃野菜，住“干打垒”，靠“五把铁锹闹革命”，靠“铁人”王进喜的“有条件要上，没有条件创造条件也要上”的“铁人精神”，石油职工经过艰苦卓绝的奋斗，用三年时间发现了一个大油田，建成了年产 600 万吨原油的生产能力，做到石油基本自给，实现了中国石油工业发展史上的一次飞跃。大庆石油会战的胜利，是中国石油工业发展史上的一个重要里程碑。这次会战促进了石油工业的全面发展，使它从国民经济一个最薄弱环节，转变为一个重要的能源生产部门，从根本上改变了中国石油工业的面貌。1963 年 12 月 3 日，周恩来总理在第二届全国人民代表大会第四次会议上兴奋地宣布：中国需要的石油，现在已经可以基本自给。中国人民使用“洋油”的时代，即将一去不复返了。为了表彰石油干部职工的卓越功勋，毛泽东同志于 1964 年初，向全国发出“工业学大庆”的号召，使大庆油田享誉全国。石油工人一鼓作气，1964 年又开展了华北石油会战，发现和开发了山东胜利、天津大港两个油田，从而开辟了渤海湾石油勘探新领域。在新中国石油工业近 50 年的发展历程中，60 年代前半期是高奏凯歌的时期，是一个具有深远意义的重大转变时期。石油工人用汗水和生命，点燃了共和国的“工业火炬”，他们的业绩彪炳史册。

从 1966 年至改革开放前，我国经历了“文化大革

① 毛泽东所著《矛盾论》和《实践论》。

② 基础工作、基本功训练和基层建设。

命”的艰难时期，石油工业同其他行业一样，受到严重干扰和冲击。同时在动乱中，国家能源供应越来越紧张，石油工业承受着巨大的生产压力。这期间，石油工业管理体制也几经变化。1967年，石油工业部实行军事管制。1970年6月，中共中央决定，将煤炭工业部、化学工业部、石油工业部合并，成立燃料化学工业部。石油工业由军队牵头组织实施石油会战，这是根据当时动乱的形势，采取的应变措施。1975年1月，第四届全国人民代表大会第一次会议决定撤销燃料化学工业部，成立煤炭工业部和石油化学工业部。在困难和错综复杂变化的过程中，广大石油职工经受住了严峻的考验。我国石油工业在“文化大革命”的大动乱中排除干扰，继续前进。1966～1978年，原油生产以平均每年递增18.6%的速度增长，尤其是1978年原油年产量突破1亿吨大关，使中国成为当时世界上第8个产油大国。从1966年到1978年，提供工业燃料用油2.49亿吨，缓和了“文化大革命”所造成的能源供应极其紧张的局面，维持了许多重要工业地区和行业的生产，对支撑当时严重失调的国民经济，起到了应有的作用。石油工业功不可没。

改革开放后石油工业进入新的发展时期（1979～1998年）

1978年3月，第五届全国人大常委会决定，撤销石油化学工业部，成立化学工业部和石油工业部。11月份，中共十一届三中全会召开，我国开始实施改革开放政策。我国经济处于建国以来最好的发展时期。新成立

的石油工业部，以积极进取的精神，贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的方针和对外开放、对内搞活的政策。为了解决石油勘探、开发资金不足的困难，改变原油产量徘徊不前的局面，中央断然决定首先在石油全行业实行 1 亿吨原油产量包干的重大决策以及开放、搞活的措施。这主要包括三条：第一，对石油工业实行 1 亿吨原油产量包干。即石油工业部在完成年产 1 亿吨原油任务后，可用超产、节约自用和降低损耗的原油出口，并将国际价格与国内价格的差额，绝大部分作为石油勘探、开发基金。第二，海上大陆架实行对外开放，公开招标，开展了对外合作勘探海上石油的工作，使中国开始进入开发海上油、气资源的新时期。1982 年 2 月，在北京成立中国海洋石油总公司，全面负责中国海洋石油对外合作的业务。第三，国家允许石油工业采取多种方式引进国外先进技术和装备，并可向国外贷款。这三项重大决策，对迅速扭转原油产量的徘徊局面，进入新的稳定发展阶段，起了决定性作用。1982 年，原油生产开始出现稳定增长势头。到 1988 年，原油产量达到 1.37 亿吨。这期间，胜利、辽河、中原等油田实行独具特色的滚动勘探开发，为全国原油生产作出重大贡献。同时，整个西部地区勘探出现新局面，尤其号称“死亡之海”的塔里木盆地勘探接连有所突破。我国与美、英、日等许多国家的几百家公司签订各种合同，一批批外国石油界人士来华洽谈贸易，开展技术交流。改革开放，使我国石油工业呈现勃勃生机。

随着石油工业的发展，我国石油工业管理体制也按

专业分工或市场化要求，进行了重大调整。1983年，从石油工业部中分离炼油化工部分，成立中国石油化工总公司。1988年，撤销石油工业部，成立中国石油天然气总公司，并将所属的中国海洋石油总公司分立。基本形成以陆上、海洋、石化三大总公司为基础，分工较为明确，各自独立经营的格局。三大总公司成立以后，集中精力发展自己的主体产业，逐步形成了较强的专业技术优势，具备了相当的发展实力。陆上石油按照“稳定东部、发展西部”的战略方针，保持原油生产的持续稳定增长，并开始走向国际市场，在国外建立自己的石油生产基地。海洋石油成功地进行了对外合作，引进国外技术和资金，建成了年产原油千万吨以上的生产规模。石化总公司注重发展规模经营，提高了炼油加工能力，较好地发挥了成品油供应主渠道的作用。1997年，全国生产原油1.6亿吨，天然气222亿立方米，并形成了年产1.656亿吨的原油加工能力，236万吨的乙烯生产能力，3003吨的合成树脂生产能力，36万吨的合成橡胶生产能力，60万吨的合成纤维生产能力，526万吨的尿素生产能力。其中，原油年产量居世界第五位，年加工原油能力居世界第三位。中国石油工业为改革开放后国民经济的发展立下了不朽的功勋，同时自身也打下了坚实的基础，取得了令世人瞩目的成就。

但是，在成绩面前，要看到中国石油工业还有许多不足，特别是石油工业管理体制仍然存在一些比较突出的问题，主要包括：第一，政企职能分开问题没解决好，缺少石油工业专管部门。第二，资源管理体制没有

理顺，出现了乱开滥采现象。第三，石油统一对外合作的秩序被打破，出现了多头对外的状况。1996 年新星石油公司成立后，国家同意其拥有陆上和海上石油对外合作的权限。1998 年，陕西、宁夏等省区的一些地方单位，擅自与外国公司签约，在所辖区域内开展石油对外合作。第四，石油价格没有完全理顺，导致上游发展后劲不足，下游重复建设严重。特别是地方小炼厂盲目发展，土炼炉屡禁不止，不仅浪费大量宝贵的石油资源，而且严重污染环境，扰乱市场秩序。

为了理顺管理体制，参与国际竞争。1998 年召开的九届人大一次会议通过的国务院机构改革方案和国务院批准的国家经贸委《关于组建两个特大型石油石化集团公司有关问题的请示》，决定按照上下游一体化、产销一体化、内外贸一体化的原则，对中国石油天然气总公司和中国石油化工总公司所属油气田和炼化企业进行交叉重组，新建两个特大型现代化企业集团，以使其发挥出体制改革、机制转换的潜能。这次重组，是对石油工业管理体制的又一次重大调整，我国石油工业出现了一种新的格局。这种格局一出现，就引起世人的关注。

1.3

“五龙治水”日渐显现的体制弊端

建国以来，我国石油工业管理体制经历了多次调整与变革。各个时期采取的各项措施在当时是起到了积极的作用。到了近十几年，随着改革开放的不断深化，石油石化体制上的弊端日渐显现，改革的呼声越来越大。同时，有关石油石化体制的改革方案也越来越多，为国家最终决定组建两大石油石化集团公司奠定了坚实的理论基础。

1.3.1 我国石油工业管理体制沿革

历史是一面镜子。我国石油工业的管理体制演变大体可分为三个阶段。

集中统一管理时期

新中国成立初期，我国的工业管理体制大都是仿照

前苏联高度集权的计划经济模式建立起来的，石油工业也不例外。1950年4月，中央人民政府设立了燃料工业部，主管煤炭、电力、石油工业的生产建设工作。燃料工业部内设石油管理总局，负责对石油工业的领导。1955年，撤销燃料工业部，成立石油工业部、煤炭工业部和电力工业部，石油部全面负责石油工业的生产建设工作，地质部承担石油资源的普查工作。50年代后期到70年代初，在中央及石油部统一领导和部署下，先后建成大庆油田、渤海湾各大油田，石油工业高度集中的管理体制也日臻完备。1970年6月，煤炭工业部、石油工业部、化学工业部合并，成立燃料化学工业部。1975年，撤销燃料化学工业部，成立煤炭工业部和石油化学工业部。1978年，撤销石油化学工业部，恢复石油工业部和化学工业部。1980年，成立国家能源委员会，负责管理石油、煤炭、电力三个部。1982年撤销能源委员会，三个部直接由国务院领导。

这一时期，国家集中大量人力、物力、财力，经过几次大会战，使我国石油产量和储量不断跨上新台阶。我国石油从主要依靠进口到自给有余，并出口创汇，成为当时国家外汇的重要来源。最高年份曾占到全国出口创汇总额的39.4%，为国民经济的高速发展作出了重大贡献。石油工业成为国民经济发展的一个重要基础产业，并逐步建立起了独立完善的工业体系。这一阶段管理石油工业的组织机构虽然经过多次调整，但石油工业内部管理体制没有多大变化。主管石油工业的宏观管理部门一直明确，石油企业的主管部门是石油部或石油管理总