



借鉴国际经验 完善油气矿权管理体制

□ 朱 起 煌

1993年国务院明确了当前由国家计委负责油气工业的行业管理,但多家分割油气矿权管理的局面并未根本改变。这种状况不利于勘查、开采工作的统一规划、合理布局以及油气资源的合理开发利用,可能影响我国油气工业的健康发展。在如何完善我国油气矿权管理体制的问题上,仍有不同意见,因此有必要研究国外的有关做法。

目前世界上存在两类油气矿权管理主体,一类是政府机构,另一类是国家石油公司。从所调查的55个主要产油国的情况看,至少有五种模式值得深入探讨。

1. 没有国家石油公司,油气矿权管理由政府部门负责

发达的工业化国家大多采用这种模式。它们的共同特点是:油气工业较发达;虽无国营公司,但私营公司数量多、实力强;有大量资本可投向国外。另有一些不发达的资源国采用此模式,它们大多没有自己的油气工业,主要依靠外国公司开

发本国资源。在这一模式中,美国、加拿大和澳大利亚三国的情况比较特殊,它们的油气矿权管理没有集中于一个政府部门,而是分散在联邦政府和地方政府之间,即由国家和州(省)分别掌管一部分土地的油气资源。俄罗斯的油气工业正在经历重大变化,已成立燃料动力部统一负责矿权 and 行业管理,原有的油气企业按地区组建多个上、下游一体化的股份制公司,有的已向公众出售股份。虽然这一变革尚未结束,但私有化的趋势已经明朗。俄罗斯不可能成立国家石油公司,目前仍由国家控股的股份制公司最终都要转化私营企业。在目前过渡阶段,仍允许股份制公司协助燃料动力部行使部分矿权管理,如勘探开发的对外合作。由此可见,俄罗斯的油气矿权管理体制已基本具备本模式的特点。

2. 虽有国家石油公司,但不介入矿权管理

采用这一模式的既有发达国家,也有发展中国家。北欧的

海洋石油王国挪威是执行这种模式的典范。它不但有一个国家独资的石油公司(Statoil),还有一个国家控股51%的公司。这两家公司都有在国内外经营油气业务的权利,而对于矿权管理(包括勘探开发的招标和许可证发放)均无权介入。油气矿权管理完全归政府的工业能源部和石油指导委员会。由于挪威政府早已取消对国家石油公司的优惠政策,Statoil完全按市场规律参与国内外竞争。它与政府的关系可概括为:国家所有,政府通过法令和政策控制企业,所有权与经营权完全分离,企业享有充分的经营自主权。

3. 国家石油公司协助政府行使部分矿权管理职能

采用这种模式的基本上都是发展中国家。国家公司的协助作用主要体现在涉外管理上(参与勘探开发的对外招标、监督管理外国公司作业等),而其他方面的矿权管理职能仍由政府主管部门承担。让国家石油公司参与涉外管理,符合资源国政府建立国家公司的初衷,不但有利于强化资源国的谈判地位,而且可将政府与外国公司的关系转化为企业之间的关系,以促成正常的国际合作。

印尼是授予国家石油公司较多管理权限的国家,例如勘探开发对外招标基本上由国家公司负责实施。但过多的管理职能妨碍了其自身的正常发展,出现了人浮于事、效率低下、包袱沉重等国有企业通病。

印度的做法很有参考意义。在油气矿权管理方面,印度有石油天然气部司其职,但在勘探开发的对外招标中,它的两家公司国有石油公司都有权代表政府与外国公司谈判并签订合同。在石油天然气部最近推出的合作经营计划中,这两家公司都将在各自的经营区与外商谈判合作项目,参与承担勘探风险。这种“协助”充分体现了国家公司在贯彻国家油气政策(加快吸引外资)中所特有的作用。

4. 政企不分,国家石油公司兼行矿业权管理

采用这种模式的主要是非洲产油国,如利比亚、阿尔及利亚、尼日利亚、埃及和突尼斯

等。这些国家的石油工业都曾有跨国垄断的历史。作为与跨国公司抗衡的工具,较晚成立的国家石油公司容易集中较多的矿权管理职能,并由此造成政企不分。例如在尼日利亚,1977年以前曾设有矿业动力部负责油气矿权管理,后来与国营石油公司合并,成立了尼日利亚国家石油公司(NNPC),矿业动力部部长改任NNPC的董事长。该公司除设有负责勘探开发、商贸、运输、石化及销售的业务部门外,还有一个石油监察部专门管理石油行业(包括对外合作),同时协助政府建立、健全石油工业立法。从政企不分的性质看,

NNPC 与我国石油天然气总公司的现状相当类似。

5. 国家石油公司垄断油气工业

这种模式实际上也是政企不分,其不同之处在于排斥外国公司参与本国油气工业,使国家公司完全集矿权管理与经营权于一身。这种模式一般都是闭关锁国政策的产物,我国在改革开放前曾有过类似的局面。而且国际上目前仍然有3个拉美产油国(墨西哥、委内瑞拉、巴西)在沿用此模式。这种封闭落后的管理模式已给这3个国家的油气工业造成了严重后果,要求改革的呼声日渐强烈。

表 1 世界 55 个产油国的油气矿权管理模式

矿权管理模式	国家数目	国 家 名 称
(1)无国家公司,矿权管理归政府机构	14	美国、加拿大、澳大利亚(由国家和地方政府分享矿权管理); 英国、法国、文莱、巴布亚新几内亚、也门、约旦、阿曼、黎巴嫩、苏丹、刚果; 俄罗斯(正在推进私有化改革)
(2)国家公司不介入矿权管理	20	挪威、意大利、新西兰、泰国、菲律宾、孟加拉、伊朗、伊拉克、科威特、阿联酋、卡塔尔、叙利亚、巴林、阿根廷、秘鲁、加蓬、巴基斯坦、哈萨克、土库曼、乌克兰
(3)国家公司协助政府机构行使部分矿权管理	10	印度(有两家平等的国家石油公司); 印尼、越南、缅甸、土耳其、哥伦比亚、厄瓜多尔、喀麦隆、阿塞拜疆、乌兹别克
(4)国家公司兼行矿权管理	8	利比亚、尼日利亚、阿尔及利亚、突尼斯、埃及、安哥拉、沙特阿拉伯、马来西亚
(5)国家公司垄断油气工业	3	墨西哥、委内瑞拉、巴西

表 1 列出了油气矿权管理的五种模式及相应的国家实例。通过以上简略分析可以发现,这里的(1)、(4)、(5)三种模式不宜在我国采用。第(1)种模式(无国家石油公司)适用于两

种极端情形,一种是市场经济发育的发达国家(美、加、澳、英、法),另一种则是资源丰富而工业基础薄弱、依靠外国公司经营的国家(文莱、巴布亚新几内亚、也门、苏丹等)。我国显

然不属于这两种情形。在这一模式中,俄罗斯是极力推进油气工业私有化的一种特例,我国的国情不允许步其后尘。第(4)、(5)两种模式已明显落后于国际化的油气工业发展潮

流,前者的弊病是不利于国家石油公司的自身建设和发展,在经济上极有可能成为政府的沉重负担;而后者拒绝吸收外资,与开放的大趋势背道而驰,只能使本国的油气工业步入死胡同。因此,这两种模式我们也不能采用。

对我国有重要参考意义的是(2)、(3)两种模式,它们符合市场经济规律,不但有利于国家对油气资源的统一管理和合理开发,而且要求国家石油公司严格按商业原则运行。在这两种管理模式下,国有公司的主要任务是通过广泛的上、下游业务,模范执行国家的油气工业政策,积极参与国内外竞争,使国有资产增值,同时实现技术的开发和人才的培养。这种矿权管理与企业经营相互分离的做法,有利于油气工业快速而健康的发展,应该说是比较成功的经验。从表1可知,共有30个国家采用这两种模式,占调查国总数的55%,其中绝大多数是发展中油气资源国。发展中国家普遍采用这两种模式,也从一个侧面说明它们符合发展国家特点,有较大的合理性,很值得我们借鉴。

我国目前有陆、海两个国家石油公司(石油天然气总公司和海洋石油总公司)分别从事陆上和海域的油气勘探开发。地矿部所属的油气勘查开采队伍,也将改建成规范的第三家国家石油公司。在我国油气工业的上游部门,很快就要出现三家国有企业并存的局

面。这就为在我国实行(2)、(3)两种矿权管理模式创造了条件。然而我国当前尚无具体的政府部门加强油气矿权管理,现有的两家公司也还承担着过多的管理职能,因此,要真正实行这两种模式,至少有两方面的关系需要理顺。

首先,应尽快结束油气作为特殊矿种管理的办法,确立并加强国家统一管理油气资源的职能。国务院已明确油气勘查开采登记管理的行政职能由地矿部承担。考虑到地矿部尚未与油气队伍脱钩,因此这一行政职能暂时交由国家计委掌握,待地矿部完成政企分离后,再移交给地矿部。国务院的这一决策符合我国油气工业的实际,也与代表发展中国家主流的国际惯例接轨,应该坚决贯彻执行。当前应通过国外经验的分析研究,统一思想,抓紧工作,尽量缩短这一过渡阶段。

第二、三家国家石油公司应彻底摆脱政府职能,或切实与政府部门相分离,使自己成为与国际接轨的自主经营的油气企业,积极开拓国内外两个市场,充分利用国内外两种资源,为我国的经济建设再立新功。考虑到我国的实际情况,在第一阶段不妨实行第(3)种模式,即采取类似于印度的做法,在对外合作方面让国有公司发挥部分作用(参与招标、代表政府与外商谈判、签订合同等),待市场经济逐步发育、完善之后,再向第(2)种模式过渡。在这一过程中,国家对三家公司

赋与相同的权利和义务,允许它们在平等的条件下竞争,促使他们向世界第一流的国有石油公司(如挪威的 Statoil)看齐。

处于世纪之交的我国油气工业面临着严峻的挑战。我国油气资源的人均占有量明显低于世界平均水平;近年来石油储采比下降较快,已越过稳产极限;西部战略接替区的勘探虽有重要进展,但距预想的水平相差甚远。从1993年起,我国已成为纯石油进口国,而高速发展的经济还将扩大我国的油气需求缺口。这就要求我国的油气工业尽快走出两种相互矛盾的经济体制的冲突,把各方面的关系纳入市场经济轨道,为长远的发展开辟道路。因此,借鉴国际经验,完善符合社会主义市场经济特点的油气矿权管理体制,已成为当务之急。我们相信,随着这一改革目标的实现,我国的油气勘探开发产业将顺利完成向下游产业和国外资源的两个延伸,一个由几家纵向一体化的国有企业支撑、众多不同性质企业参与的油气工业新格局,可望在下世纪初形成,从而为国民经济和社会发展2010年远景目标的实现,作出应有的历史贡献。

(地矿部石油地质研究所)

