# 我国资源价格定价机制改革迫在眉睫

□ 金三林

■人物志

**金三林**：经济学博士，高级经济师。现在国务院发展研究中心信息中心从事宏观经济、资源和环境领域的政策研究工作。

目前，我国资源价格改革已进入到一个新的阶段，已由政府管制下的定价机制逐步向政府定价机制与市场竞争形成机制相互结合的改革方向演进。对此，我们需要深入了解和分析我国资源（尤其是战略性资源）价格的影响因素及资源价格改革等问题，并借鉴国外的相关经验，来寻求我国资源价格改革的可行性解决方案。

## 我国资源价格形成机制改革必须考虑六大因素影响

一般而言，石油、天然气、煤炭、水和土地等战略性资源都具备以下三个特点，或者说，存在着三个基本矛盾：一是资源需求的基础性或刚性（人们的吃穿住行都离不开它们）与资源供给的难以永续之间的矛盾；二是巨大且不断扩张的资源需求量与资源的稀缺性之间的矛盾；三是因其使用者的普遍化而导致的资源产品价格的低预期值与保护、开发资源的边际成本递增之间的矛盾。因此，这些战略性资源很难做到完全由市场来定价。

我们认为，有六大因素影响了这些战略性资源的价格形成机制，因而这些影响因素也值得我们加以考虑。

第一，资源的自然属性和资产属性。不同种类资源的自然属性不同，其生产、流通的技术和组织体系特征差别较大，各自的价格形成机制也不尽相同。即使对同一种资源，其上中下游的产业技术、产业组织和市场需求的特点也不一样，不同环节的定价机制也存在较大着差别。同时，随着自然资源稀缺性的日益突出，以及现代产权市场和资本市场发展，资源的资产属性也日益凸现，资源产品定价已开始向资源资产定价转变。资本市场尤其是期货市场对一些战略性资源价格的影响越来越大。

第二，资源禀赋。与国际上的资源大国相比，我国的资源禀赋有一些自身的特点：人均值很低、分布不均、能源储量结构不佳和优质能源少。因此，由于资源的总量差异、结构差异和地区差异，表明我国的资源价格形成机制还不能照搬其他国家的模式。

资源总量的人均值过低是我国面临的一个问题。例如，我国石油、天然气、煤炭和水电等能源总量约占世界的10%比重，但人均能源可采储量远低于世界平均水平。2000年人均石油可开采储量2.6吨，人均天然气可采储量1074立方米，人均煤炭可采储量90吨，只占世界平均水平的11.1%、4.3%和55.4%比重。我国的人均水资源量2200立方米，约占世界平均水平的25%（有的说31%）。

另外，资源分布不均也是一个突出问题。60%的煤炭资源分布在华北，南方除贵州外均为贫煤省。在尚未利用的经济精查储量中，86%的煤炭资源分布在干旱缺水和远离消费中心的地区。同样，石油资源主要分布在东部和西部地区，天然气和水电资源则主要分布在西南和西北地区。还有，我国的人均水资源量2200立方米，约占世界平均水平的25%（有的说31%），黄淮海流域人均水资源量460立方米，京津两市所在海河流域人均水资源只有293立方米。不同年份、不同季节降水量变化比较大，水资源分布与土地、矿产资源分布及生产力布局等不相适应，使一些地区水资源供需矛盾更为尖锐。城市缺水矛盾突出，北方地区、沿海的城市普遍严重缺水。

因此，人均值低、分布不均，这就要求中央政府必须在资源价格的形成机制上保持强有力的主导作用，否则就难以实现资源的集中利用和节约利用。

长期以来，煤炭在我国一次能源生产和消费结构的比例都在70%左右，2002年分别占70.7%和66.1%。多煤少油（气）的能源结构、优质能源少的现状，一方面要求我们要利用价格和税收杠杆对油（气）的使用进行限制，另一方面也要求在勘探开发上增加投入，同时积极向外寻求能源支持。这一问题还与能源的消费结构（总体趋势是减少煤炭或者增加洁净煤的消费，增加石油特别是天然气、水电等所谓清洁能源的消费）、水资源保护和大气质量等问题联系在一起。因此，国家必须通盘考虑资源的使用，必须在各种资源的利用上考虑一个价格均衡的问题，从而使居民和企业在自己能够承受的价格范围内自愿选择较清洁的能源。

第三，开发利用资源的成本。在此，开发利用资源的成本包括生产成本、运输成本和社会成本（国有资源资产应得的收益与地区、部门、私人利益之间的矛盾）等。对此，我们认为，国家必须严格把握一个原则，即国家不能在资源开发利用上额外投入过多，相反，还应有所收益。也就是说，国家资源的资产负债表上，资产和负债应大致平衡，还保持适量的所有者权益。以往，由于计划经济及其惯性的影响，资源富集地区反而成了国家投资或补贴多的地区，这种情况必须逐渐改变。在这里，资源税的合理税率及其收取方式、分配和使用方式是关键。合理的资源税才能有合理的资源价格的实现。

第四，征收环境税。资源的无度消费已引发了严重的环境问题，我国近年来开始重视对环境税的征收问题。除了要收取资源税外，从狭义上讲的“环境税”是指同环境污染控制相关的税收手段，包括排污税、产品税（消费税）、税收差别、税收减免等。在市场价格已能充分反映边际生产成本和边际耗竭成本（与资源税相关联）的前提下，对边际环境成本进行征收，以此来体现国家对环境资源使用中的价格扭曲现象的干预和纠正。

尽管目前我国已存在若干具有法律基础又具有环境和资源意义的税收政策与渠道，但与国外相比及与环境保护的迫切要求相比仍差距甚大。主要存在的问题包括：没有把煤炭消费纳入到征收范围内，石油产品的总体税负低（仅占总价格的25%以下），超标排污收费明显偏低、收费项目不全和收费覆盖面不够等。因此，完善环境税征收体系将对资源价格的合理确定具有重要影响，并进而对资源的节约、资源消费品种的选择都将产生重要影响。

第五，资源在国际上的可获得性。我国经济的迅猛增长，暴露了资源相对缺乏问题，资源在国际上的可获得性也日益成为决策层、大企业乃至普通百姓关注的焦点问题。这种可获得性与外汇储备、资源的国际价格以及地缘政治、国家外交能力等相关。

对我国来说，当前的最大难点在于“后来者”对资源的国际价格缺乏影响力。自然资源的消费和供给都具有较大的集中性，这种集中性使得发达国家、资源输出国家和组织、跨国公司以及国际投资基金对国际资源价格波动的影响越来越大。少数发达国家利用自身的需求规模和综合实力优势，积极干预资源的国际价格，并且还越来越重视国际期货市场对资源价格的影响与作用。相比之下，我国在战略资源的储备、期货交易等方面上还相当落后，导致了我们在国际资源价格变动时处于完全被动的处境。在短期内，除了厉行节约、在国际资源价格上涨期内尽量少进口外，恐怕还没有别的好办法。在某种意义上说，这也是一件好事，必将促进国内价格形成机制改革。而且，从长期来看，与国际适度对接的资源价格形成机制是不可避免的。如何处理好短期和长期的矛盾，是价格机制改革中的一个难点。

第六，资源之间的相互转换和替代。资源的相对稀缺性以及各国资源禀赋的差异，这些因素决定了资源之间的相互转换和替代是一种必然选择。在未来相当长的时间内，我国一次能源消费将依然以煤炭以主，这一思路必须坚持。但是，从中长期看，必须在能源多元化方面做出更大的努力。

例如，发展天然气就是一种可行的选择。就天然气而言，一是因为随着全球液化天然气贸易的迅速发展，天然气将在各国能源消费结构中占据重要地位。据美国能源信息署预测，到2030年，在世界一次能源消费中，天然气比重将由2000年的20.89%上升到27.2%，石油比重将由37.26%下降到26.25%，而煤炭比重将由25.38%下降到21.18%；二是由于我国周边国家，如俄罗斯、中亚三国（土库曼斯坦、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦）、澳大利亚、印尼等，都拥有充足的天然气资源；三是我国自身的天然气现有探明储量和开发前景也比较乐观。截至2001年底，已累计探明储量约3万亿立方米，累计探明可采储量2万亿立方米，剩余可采储量1.7万亿立方米，预计未来20年可增加探明储量3.7-4.6万亿立方米。到2020年，我国天然气产量可达到1300-1500亿立方米，需求将达1600亿立方米，是目前我国消费水平的5倍。

由于受历史遗留、技术水平和转换成本等因素制约，其他可再生能源的开发利用虽然要坚持进行，但作为国家战略要让位于天然气和水电。目前，天然气和水电开发遇到的困难主要包括：天然气管网、农村电网的建设和维护费用相当高，小水电初期建设投入大，民用天然气价格偏高等。但是，如果从国家战略的高度来看待这个问题，是能够作出果断决策的，如西气东输、西电东送工程的建设就是好的开端。

与这样的能源转换和替代决策相配套，石油、天然气、煤炭和电的价格形成机制也必须作相应的改变，比如征收燃油税和提高成品油价格，对天然气用户进行补贴以代替对天然气企业的补贴，以及提高火电上网的价格起点、增强水电竞争力等。

## 我国资源价格形成机制改革必须遵循三大原则

通过上述分析可见，目前影响我国资源价格形成的因素仍相当复杂，我国资源价格形成机制具有相当复杂和不完全合理性等特点，这就决定了对这些资源价格形成机制进行改革是一个渐进性的改革进程。但是，渐进性改革也必须确定改革的方向和原则，否则就会产生“头痛医头、脚痛医脚”的不良效果，也必然会导致资源价格形成机制改革的整体滞后性，还可能会导致一定程度的资源危机，最终可能会影响到国计民生甚至危及国家安全。为此，我们认为，我国资源价格形成机制改革应坚持以下三大原则。

第一，坚持资源价格形成机制改革的市场化方向与原则。市场机制是优化资源配置的一种有效机制，资源价格形成机制的市场化改革已成为世界各国资源定价的一大趋势。之所以如此，一个重要原因是资源配置的国际化。一些资源对外依存度很高的国家在资源定价方面不可避免地受到了资源国际价格的重大影响。目前，无论是市场竞争形成价格还是政府制定价格的国家，大都是参考国际市场价格来制定其原油和成品油价格的。与建立和完善社会主义市场经济的总体要求相一致，我们就必须进一步加大资源价格形成机制的市场化程度，以利于发挥市场配置资源的基础性作用。这与政府在资源价格形成机制中的主导作用是并行不悖的，但也必须强调专家调研和群众参与，从而使资源价格形成机制的改革政策吻合社会主义市场经济发展的大体要求。

第二，既能维持百姓基本生活，又能加强公民节约资源意识培养。我们要充分考虑资源价格形成机制改革对市场物价可能产生的诸多影响，在保持总供求基本平衡的情况下实施这项改革，这不仅有利于保持物价的基本稳定，也有利于维持百姓的正常生活。与此同时，在资源价格形成机制改革进程中，我们也必须考虑资源的稀缺性、代际和代内公平等问题，既要保持资源价格的总体上升趋势，又要促使公民强化节约资源意识。

第三，维护国家安全和适度的经济增长。之所以强调适度的经济增长，是因为每次的经济高增长都会带来资源的短缺和浪费，而资源需求的国际化趋势所带来的经济风险值得关注。就目前而言，在我国的资源生产和消费大致平衡时，中国资源需求威胁论的声音就已频繁出现，这就要求我们必须提高警惕、有所自律。一方面，我们要稳妥地支持资源企业“走出去”；另一方面，我们又要运用价格和税收机制使资源企业产生的高额利润有一个正确的流向，即要加强国内资源的保护和勘探即加强可再生资源的开发利用。

■看点

●六大因素影响包括石油、天然气、煤炭、水和土地等战略性资源的价格形成机制：第一，资源的自然属性和资产属性；第二，资源禀赋；第三，开发利用资源的成本；第四，征收环境税；第五，资源在国际上的可获得性；第六，资源之间的相互转换和替代。

●目前影响我国资源价格形成的因素仍相当复杂，我国资源价格形成机制具有相当复杂和不完全合理性等特点，这就决定了对这些资源价格形成机制进行改革是一个渐进性的改革进程。但是，渐进性改革也必须确定改革的方向和原则，否则就会产生“头痛医头、脚痛医脚”的不良效果，也必然会导致资源价格形成机制改革的整体滞后性，还可能会导致一定程度的资源危机，最终可能会影响到国计民生甚至危及国家安全。

●我国资源价格形成机制改革应坚持以下三大原则：第一，坚持资源价格形成机制改革的市场化方向与原则；第二，既能维持百姓基本生活，又能加强公民节约资源意识培养；第三，维护国家安全和适度的经济增长。

●我国现行的“定价机制”尽管解决了石油价格与国际市场的基本接轨问题，但仍没有实现定价机制与国际接轨，并在以下三个方面显示了这一定价机制已不能适应我国油品市场的发展需要了。第一，调价时间滞后；第二，机械接轨；第三，税价衔接不够。

■编余

随着我国社会主义市场经济的改革不断深化和完善，资源价格形成机制的改革也进入到我们的视野之中。那么，如何才能找到一个适合于目前我国国情的改革方向和原则呢？

业内专家金三林在分析了目前影响我国资源价格形成机制的六大因素的基础上，提出了相应的三大改革原则。在总体上讲，就是要坚持市场化改革原则，然后再将老百姓的承受能力及加强节约意识，以及注重维护国家经济安全等问题相互联系起来考虑。

确实，市场化改革原则是我们必须首先坚持的一项原则。因为，目前资源的现货市场价格及期货价格已成为石油等诸多资源价格制定的主要影响因素，经济全球化也使得资源价格的定价呈现国际化和市场化特征，政府管制的定价模式已难以奏效。在这种情况下，遵循市场化的资源价格改革原则是大势所趋。问题是我们如何在资源价格的国际定价权中争取到话语权而已。

但是，由于目前我国仍属于一个发展中国家，区域经济发展不平衡及相关的社会保障措施仍不完善等因素表明，资源价格完全由市场来定价暂时不可能是一种最优选择。因而，目前政府在其中的主导作用仍不能丧失。否则，极有可能会对民生及国家经济安全等重大问题产生不利的影响。

这就是渐进性经济改革给我们提出的一个现实问题。当然，这并不意味着我们不需要对资源价格形成机制进行改革，恰恰相反，我们需要思考的问题是如何寻找到一个次优选择。也就是说，如何在资源价格趋向市场化定价改革过程的同时，也能够按社会、经济和伦理等原则来充分发挥国家定价的导向作用。

——亚夫

# 国际比较：我国石油价格定价机制面临四大问题

近30年来，世界石油价格形成机制经历了从西方石油公司定价，到OPEC定价，再到由期货交易所以石油期货价格作为定价基准的自由市场定价模式的转变，已经形成了较为完整的现货市场和期货市场体系，其定价机制也日趋成熟。目前，世界各国的国内市场成品油价格形成机制主要是市场竞争形成价格和国家定价两种。

目前全球范围主要的石油现货市场有西北欧市场、地中海市场、加勒比海市场、新加坡市场和美国市场。全球范围内主要的石油期货市场包括纽约商品交易所、伦敦国际石油交易所以及最近两年兴起的东京工业品交易所。

世界石油市场的格局决定了其定价机制。目前，国际市场原油贸易大多以各主要地区的基准油为定价参考，以基准油在交货或提单日前后某一段时间的现货交易或期货交易价格加上升贴水作为原油贸易的最终结算价格。期货市场价格在国际石油定价中扮演了主要角色。特别需要指出的是，在纽约、伦敦、新加坡全球三大石油市场，纽约商品交易所的WTI价格是其他两个市场的风向标，OPEC的油价实际上也与WTI同向浮动。

我们不妨以美国为例来说明。目前，美国炼油厂所生产的成品油在国内外市场的售价完全由市场决定。美国国内有两个有代表性的成品油现货市场：一个是墨西哥湾和得克萨斯州地区，另一个是东海岸的油品消费地区。这两个市场的油品价格由供求关系决定，并随着国际市场油价的波动而波动。但是，成品油的最终价格都是由市场来决定的，其国内成品油的零售价视地区和季节的不同而有所不同。而且，美国政府还一直将维护石油安全作为国家战略，并通过发布消息、调动国际资本等手段控制WTI价格，从而使得国际能源价格按照美国希望的方向浮动。

回顾我国的石油价格形成机制改革，我国在1998年对原油和成品油价格形成机制进行了重大改革，改变了单一政府定价的模式。通过这次改革，国内原油价格实现了与国际市场的接轨，成品油价格确立了与国际油价变化相适应，在政府调控下以市场形成为主的价格机制。2001年，原国家计委对成品油价格形成机制进一步改革，主要内容是由单纯依照新加坡市场油价确定国内成品油价格改为参照新加坡、鹿特丹、纽约三地市场加权平均价格调整国内成品油价格，并扩大汽、柴油零售价格的浮动幅度，浮动幅度由5%扩大到8%。这个机制一直沿用至今。 ，

通过中外国家在石油价格定价机制比较发现，我国现行的“定价机制”尽管解决了石油价格与国际市场的基本接轨问题，但仍没有实现定价机制与国际接轨，并在以下四个方面显示了这一定价机制已不能适应我国油品市场的发展需要了。

第一，成品油调价时间滞后。现行国家确定的成品油零售中准价，是要在国际市场三地价格加权平均变动超过一定幅度时才作调整，价格调整的时滞容易引发市场投机行为，影响正常流通秩序。

第二，油价调整机制只是一种机械接轨。原油完全按照国际油价变动情况，成品油价格调整则有一个稳定的区间。这既忽视世界各地成品油销售消费结构、习惯、季节变化及需求与国内市场不尽相同的事实，难以反映国内石油市场的供求变化，也使原油进价与成品油销价不匹配，难以反映国内炼油企业的生产成本，这不利于产销衔接。

第三，如何利用税收手段调节石油企业利润。目前我国的石油对外依存度只有30%-40%左右，国内自产原油及成品油仍占大头，石油价格与国际接轨却往往“随涨不随落”。虽然国内油价低于多数国家水平，但这却使得消费者感到了石油企业得到了不合理的高额利润。

第四，如何争取我国在国际石油定价中的话语权。由于中国资本市场尚未完全开放，可以参与海外石油期货交易的四大公司仍受证监会的严格监管（目前，四大公司只能做套期保值，不能从事期货投机），加上国内石油期货市场刚刚开始建设，我国在国际石油定价体系中几乎没有发言权。因而，增强我国在国际石油定价中的话语权至关重要。

随着中国进入重工业化时期的经济高速增长阶段，以及对能源需求的与日俱增，中国石油产品价格融入全球定价体系不仅迫在眉睫，而且是大势所趋。为此，我们必须尽快建立石油战略储备和勘探风险基金，建立石油期货市场，在较短的时期内争取掌握大宗商品的国际定价权。另外，在探索实施弹性资源税收、征收燃油税等制度，以及让消费者乐于承担石油价格波动所带来的必要代价的同时，应当让国家得到该得的所有者收益。从长远看，还要允许非国有经济进入石油生产和销售各个环节，推进整个石油市场运行机制的市场化，最终实现政府在价格形成机制中角色的根本转变，从价格制定者转向价格监管者。

（金三林）