

油价之困:政策目标与手段的冲突

□ 刘满平

我国的油价调整,背负了太多的政策目标。而要使油价调整有效发挥应有的作用而避免油价遭遇多种社会问题,我们必须注意做好政策目标与政策工具的搭配这篇大文章。例如,适当减少目标数量或者在某一时间段里,专注于某个政策目标;或用多种政策工具来实现某个特定政策目标。

在内外因素的推动下,成品油价格自前天起上调,幅度约为至,全国多地油价进入“破”时代。按照新闻报道的说法,此次油价上调可谓条件充分,是一种不得不按规定实行的政策:国际油价受中东地域风险因素影响,持续上升。从今年2月8日第一次上调油价以来,有关部门监测的三地原油价格的上涨幅度均超过了7%,早已超过规定的4%的幅度。而国内2月GDP大幅回落,通胀压力减缓为本次调空间接提供了条件。更何况本次调价是打折过的,要是真的按照年发布的《石油价格管理办法(试行)》实打实的计算,这次调价每吨该涨700元。

不过,社会各方却依然和以前一样,对此上调油价不无质疑。质疑之一,此次上调幅度较大,担心对上下游产业以及对物价产生很大的冲击。质疑之二,现行成品油定价机制未能真正市场化,似已沦为“只涨不跌”的行政定价机制。质疑之三,石油市场的垄断局面为何迟迟未能打破,致使

社会舆论形成了相当流行的看法:油价上调是“三桶油”捞取巨额垄断利润的结果。

若将种种质疑最终归结于一点,无疑就是现行的成品油定价机制。国内现行成品油定价机制运行已3年,可以这么说,基本理顺了原油与国内成品油的价格关系,保障了市场平稳供应,但在实际运行中也暴露出了不少问题。如调价周期过长、调价时间滞后、国内成品油价难以及时反映国际原油价格变化、定价公式透明度较低等。其中,最让人诟病的是在油价调整中,政府这只有形的手始终舍不得拿开,定价机制最终成了涨价的工具,市场化调节则杳无踪影。本来按照现行机制,当国际市场原油连续22个工作日平均价格变化超过4%时,就可相应调整国内成品油价格。但在我国实行新定价机制之后的16次调整中,上调11次、下调5次,涨价次数要远远超过跌价次数,油价总体上升,幅度大约在50%左右。特别是去年8月中石化在国际油价走低的时间段内,香港已大幅下调成品油价,而内地成品油销售价纹丝不动,更引发社会对成品油定价机制不利于消费者,而利于石油垄断企业的尖锐批评。

目前呼吁改革成品油定价机制的呼声很高,大家提出了很多建议,例如增加原油参考价格、缩短调价周期等等。对此,笔者表示赞同,但同时认为这些做法也还是治标不治本,为



啥?原因在于我国油价调整始终面对着经济学中的“丁伯根法则”。

首位诺贝尔经济学奖得主、荷兰经济学家·丁伯根在分析定量经济政策时提出了著名的“丁伯根法则”,是说为了同时实现多个经济政策目标,至少必须应用与目标数量相同的政策手段,也就是说经济政策手段的变量数必须不少于经济政策目标的变量数,而且这些政策工具必须相互独立(线性无关)。丁伯根用数量方法证明,如果用两个政策手段或工具以谋求三个或三个以上政策目标的同时最优,一般是不可能的,因而要实

现某个数量的政策目标,无论如何必须使用同样数量或其以上数量的政策手段或工具。丁伯根法则,在理论上说明了针对复数的政策目标,需要适当地动用复数的政策手段。依据这个法则,从调控手段和工具与调控目标的数量相关性来看,在宏观调控目标变量确定的条件下,调控手段和工具变量的组合中所包括的数目,至少不应少于目标变量的数目。

我国的油价调整,被赋予了太多含义,身上背负着太多的政策目标:第一希望国内油价逐步与国际市场接轨,最终实现市场化;第二希望保证几大油企的正常利润,以保证市场供应,避免这些企业的炼油业务由于亏损太多而有意无意地减少市场供应;第三希望调整油价时避免对整个社会带来较大冲击和引发较大的通胀;第四希望通过提高油价促进资源节约,促进经济增长方式转变;第五希望政策实行时得到社会的肯定和许可。总之,这好像是一锅粥,政府希望将所有的东西都装进去,最终实现所有的政策目标。

遗憾的是,事实上这么多政策目标是无法同时实现的,有些甚至是相互冲突的。例如,如过度追求市场化,国际油价上调,国内油价上调,虽然可以保证石油企业的利润,促进经济增长方式转变,但肯定无法达到避免引发通胀和得到社会的许可等目标;如过多注重社会舆论的反映和通胀压力,市场化、石油企业利润以及资

源节约和经济增长方式转变等目标无法达到。更何况,目前政府掌握的政策工具和手段并不多,或者说少于所希望实现的政策目标数量。理论上讲,除了调整油价外,打破市场垄断局面,促进竞争;补助和补贴相关行业和居民;提高定价公式透明度、增强企业与社会沟通等等,都是可以运用的政策工具和手段。但这些政策工具的数量要少于政策目标数量,依据“丁伯根法则”,结果只能无法实现所有的政策目标。

“丁伯根法则”还说明,在多种调控手段和工具并用的情况下,不同的调控手段和工具可能适用于不同的调控目标,不同的调控目标也可能运用同一调控手段和工具,而多种调控手段和工具也可能可以运用于同一调控目标。因此,要使油价调整有效发挥应有的作用而避免油价遭遇多种社会问题,我们必须注意做好政策目标与政策工具的搭配这篇大文章。例如,适当减少目标数量或者在某一时间段里,专注于其中一个政策目标;或者用多种政策工具来实现某一个特定的政策目标。在目前通胀压力有所缓解时,可以考虑适当降低有关通胀的政策目标,专注于打破石油市场的垄断局面,真正实现市场化的目标。反之,如果通胀压力高涨、社会舆论强烈时,就必须强化补助和补贴政策,以缓解对市场冲击。

(作者系中国经济学会理事,宏观经济评论员)

高层观点 | GaochenGuandian

高速公路仍要适度超前建设

□ 何建中

目前,我国高速公路建设正处在联网、成网的关键时期,要按照国家“十二五”规划纲要确定的适度超前原则,有序推进高速公路建设。

改革开放以来,尤其是新世纪以来,我国交通运输业得到快速发展,交通运输紧张状况总体得到缓解,瓶颈制约因素基本消除。然而,与当前扩大内需、发展实体经济以及改善民生的需求相比,交通运输基础设施的总量规模仍显不足,与人民群众更高品质的交通需求也存在较大差距。

目前,国家确定的高速公路网还有将近40%的路段没有建成,规划的8.6万公里只完成了5.87万公里,规划的34条主线中,只有京哈、京港澳等7条实现了全线贯通,省际之间的断头路还有6000多公里。从发展需求来看,至少还需要10年左右的集中建设,才能够比较好地适应适度超前的原则和社会发展的需求。

实践表明,已经建成的高速公路明显发挥了比较好的经济效应和社会效应。据评估,目前占全国公路总里程1.9%的高速公路,承担了约1/3的全社会营运性客、货运输周转量,承载同样的行驶量;修建高速公路与二级公路相比,可节约土地1/3到1/2;高速公路完成了将近30%的全社会公路运输量,交通事故数占公路交通事故总数却不到7%,高速公路万车公里事故率远远低于普通公路。此外,高速公路还具有比较显著的社会、政治及应急安全保障等综合效益。

近几年来,早期修建的很多高速公路已经出现了交通饱和和阻塞现象,还有一些路段频繁出现拥堵现象,面临着越来越大的改建扩建压力。这也说明,高速公路建设适度超前是正确和必需的。对此,何建中认为,高速公路建设还应该保持较快的发展速度,还将经历一段时期的大建设大发展。

关于收费公路的负债问题,笔者认为,虽然我国收费公路的负债率较高,但是从总体上看,收费公路的债务总量与建设情况基本适应,债务风险总体上还是可控的。随着经济的发展、财政收入的提高,以及公路收费收入的增长,公路的债务问题会逐步得到解决,实现良性循环发展。

(作者系交通运输部新闻发言人)

“地炼收购战”引发热议

□ 钟文

近年来,地炼的快速发展在部分区域对中石油、中石化的市场份额造成一定冲击。而石化巨头为抢占市场,近年来也纷纷整合山东地炼,如中国化工集团在山东省整体收购、重组或控股的有济南石化集团、济南长城炼油厂、正和集团、华星石化、昌邑石化、青岛安邦石化等家地炼企业。中海油总公司也收购重组了中海化工和山东海化。

过去几年,作为国内成品油供应“第三支力量”的地方炼油企业(下称“地炼”)产能不断扩大,但生存环境却未有根本好转。而围绕地炼展开的一场收购大战也一度如火如荼,甚至成为各方角力的一个关键。在由生意社、世界精炼协会等联合主办的“第五届山东地炼市场与发展峰会暨第四届中外油商高峰论坛”上,各方对收购地炼的看法却产生了分歧。看看他们都怎么说——

中国化工集团中化油气销



售有限公司梁明:只要有合适的机会,我们还会继续收购(地炼)。

中海石油炼化与销售事业部的张胜军:中海油此前收购兼并地炼的做法在三大石油公司中争议也很大,有的认为这是一条发展下游产业、发展炼油炼化业务的路径,但也有人认为地炼的规模或它

的加工流程终究不符合像中海油这样的企业的形象。在今后一段时间内,中海油可能在兼并地炼方面不会有新的动作,除非出现大的形势变化。公司今后几年的炼油总规模也不会增加太多,保持在万到万吨左右。下面要做的事情就是把我们现有的企业经营好——不管是流程完整,或者是产品特色化,总之要把它做到最好,而不是单纯扩大规模。中海油炼油业务的发展战略也会根据形势

进行调整,目前确定的方针是“集约发展”。

这个意思是说规模不太重要,重要的是炼油事业的效率、效益和运营水平。

当前中海油对炼油化工发展的定位一是避免盲目和粗放发展;二是提高效率,改善管理,打造精

品工程;三是追求发展质量。

山东省燃料油协会副秘书长余羽华:对于地炼的发展前景,以山东地炼为代表的整个地方炼厂炼油规模近年发展很快,有的说规模已达万吨,有的说已达一亿吨。从整个地炼发展来看,呈现与几大石油集团合作、通过重组来实现原料结构多元化的趋势。但不管怎样,地炼发展最大的制约瓶颈还在于原料。尽管和几大石油公司合作,但通过进口燃料油作为加工原料还是地炼的主要渠道之一,整体需求保持在千万吨级的规模。从长远来看,随着几大地炼企业与石油公司合作的成功,资源与销售的中石化是必然趋势,未来可能有更多主体需要与地炼展开合作。与地炼的合作主要有三方面:资源、资金、市场。其中,要获得低价资源难度很大;而资金对地炼来说可以作为融资渠道;市场方面,如果与已重组的地炼合作,就要走集中采购和集中销售这条路。



先推出。

可以预期,这些创新举措的有序推进必将为券业发展带来业绩支撑。尽管一季度上市券商净利润比去年同期下滑近两成,但在证券行业迎来政策底和资本市场健康发展的背景下,券业二季度有望出现业绩同比转正时点,出现行业业绩拐点。

高铁乱象不能仅怪政企不分

□ 钟工

国家审计署3月19日公布的京沪高铁审计结果,暴露了在国家基础设施建设领域存在的诸多乱象。诸如违规招标、虚假招标、拖欠材料款和劳务款、骗取国家建设资金、截留土地补偿款,管理松散造成浪费,等等。

由于上述种种乱象纷纭复杂,牵扯到的有关方面和人员形形色色,因此外界对这样的一团乱麻,很难一时理清头绪。比如已有的评论,将探幽烛微的镜头聚焦到铁路政企不分的管理体制上面,似乎找到了病源,其实将祛除疾病的药方仅仅寄托在政企分开,难免失之肤浅。

其次,发生在京沪高铁上面的种种乱象,除了铁路自身的体制痼疾外,还有路外的传染病原。因此不能单让铁老大吃药,否则就会如同抽刀断水一样徒劳无功。

我们看到,骗取国家铁路建设资金,远不止施工单位,还有其他浑水摸鱼者。如南京江宁开发区管委会,就敢使用虚假资料“申请”征地补偿款1.40亿元。把国家工程当成“唐僧肉”来吃,这样的现象可是由来已久。不仅单位,个人也更敢骗。比如一听说要拆迁,平房突然变成数层“楼房”,空地立即被棚子屋挤满。

我们还看到,老老实实不骗国家的人们,其合理的拆迁款、占地款,却往往难以顺利地到手,动辄就会被有关部门截留挪用。京沪高铁中,天津市北辰区就截留了拆迁补偿资金3.40亿元。

拖欠民工工资、拖欠材料供货商的行为,在京沪高铁工程上也发生了。好在拖欠方不是国家、不是铁道部和京沪高铁公司,而是施工企业。不过,其他许多高铁项目是铁路拖欠施工单位工程款。这是高铁自身盲目扩张的恶果之一。

铁路拖欠施工单位工程款,施工单位再拖欠民工工资和供货商款。在这条击鼓传花一样的拖欠链条上,纠结的是一层压一层的不平等关系。最底层的当然是民工。在拖欠货款的前提下,供货商停工给高铁的产品,其质量能否保证?此前已经有疑似劣质建材流入京沪高铁的报道。

截留挪用农地赔偿款,根源在于农民对于自己的土地没有支配权。不仅是各级政府,就连最低级的村委会,都能擅自做主,以“集体”的名义或卖或租,卖租收入仍由它支配。总之任意所为。吸引中外目光的广东乌坎事件,就是其中寻常一例。

其实,上述种种作弊侵权行为,已是社会普遍存在的现象。京沪高铁这么大的工程,不可能是一块净土不受污染,因此,很难单独依靠铁路一家的改革来治理。

当然,属于铁路自身的问题,显然分量也不轻。无论是顶端的铁道部,或是具体的业主单位京沪高铁公司,在招标选择供货商和建筑商方面,都严重违规,使招标投标制度流于形式。

其中业主单位京沪高铁公司招了标,却放着便宜供货不买,偏偏买未中标企业的高价产品。

处于行业顶层的铁道部,将国家规定的招标时间压缩到1/7甚至1/10。这是否阻遏了企业投标?不得而知。即便是为了抢工期,势必会影响工程质量。南京南站就出现了地面沉降、渗水等问题。

那么,这样的问题是否是政企合一体制的必然结果?未必。即便政企彻底分开,类似京沪高铁这样为抢工期、为造政绩而不顾一切代价的行为可能还会出现。原因很简单,政企分开后的铁路企业,仍然是自然垄断企业,而且是国有。

京沪高铁公司已经从铁道部分出来了,却不买便宜偏买贵。一个“分”字岂能将所有内生及外感的所有病症祛除掉?

这就要求铁路改革不能仅仅满足于政企分开的形式,而是要实现铁路股权的多元化、铁路决策民主化。在这方面多下工夫,使铁路领导人的权力受到有效的约束和制衡。

当然,这是不可能在铁路领域孤立实现的,只能将其纳入到整个社会的体制改革之中去。