

国际油气财税制度对比及选择研究

王 勇

(中国石油大学经济管理学院 山东东营 257061)

【摘要】 本文在评述国际油气财税制度的内涵及演变历程的基础上,剖析了国际油气财税制度的基本类型及差异,并对其具体选择进行了论述。

【关键词】 油气财税制度 类型 对比 选择

一、国际油气财税制度的内涵及演变

油气财税制度是指一个国家的油气税收和合同安排,它囊括了构成油气资源国政府与外国石油公司关系的所有合同和财税因素,其主要内容是与成本回收和利润分配有关的财税条款和规定。油气财税制度主要在工作量义务和财税条款两个方面约束石油公司。

世界上油气财税制度的数量比国家的数量还要多,因为有许多国家都是通过谈判来确定合同条款的,随着油气财税制度的不断变化,许多国家在不同时期都会签订不同的合同。

在石油工业发展早期直至20世纪60年代以前,世界上通行租让制。在早期租让制下,油气资源国与跨国石油公司处

于一种不平等的地位,跨国石油公司掌握着油气资源国的石油开采权和销售权。在许多油气资源国的国有化运动后,油气财税制度逐步由单一的租让制演变为租让制与合同制共存,而且新租让制也逐步取代了传统的租让制。

20世纪中期之后,随着世界各国油气工业的快速发展,国际油气财税制度在形式、内容和类型等各方面都有了实质性的发展。20世纪50年代末,阿根廷政府最早与外商签订了涉及钻井、开发和风险勘探等的服务合同;1966年伊朗与法国埃尔夫—阿奎坦公司签订了服务合同;1957年合资经营合同首先在埃及和伊朗出现,而且随着发展中国家的对外开放,许多国家开始采用合资经营合同;1966年8月,印度尼西亚

市发展必须做到科学规划发展战略。我国在以往的城市化管理中,比较注重单体城市的总体规划,对区域性的城镇体系规划特别是全国性的城市化规划重视程度不够。要在充分调研、论证的基础上立足城市的全面、协调、可持续发展,制定符合我国城市化发展战略的规划,明确规划的法律地位,制定切实可行的保障措施,以保证规划的实施。

3. 坚持大中小城市协调发展。率先发展大城市,重点发展中等城市,适度发展小城市,鼓励具备条件的中等城市有序成长为大城市,积极引导大城市集群发展。城市化的龙头是大城市集群,只有大城市才能具备与世界进行分工所需要的基础设施,才能参与全球性的城市间竞争。要提高中等城市的运行质量和效益,应适度发展功能性小城市和小城镇,将大城市与中小城市结合成综合的城市群体,从而突出大城市的核心引导力和中小城市的专业特长。要以中小城市的发展促成大城市集群的产生,又要以大城市的发展为龙头,带动中小城市的发展。

4. 合理调整城市布局。目前,城市布局基本上是按行政区划的格局分布的。要结合实际,在城镇和人口密集地区合理调整行政区划,统筹规划城市布局,统一规划城市间的大型基础设施建设、信息传输网络、清洁能源供应系统等,完善城市交通体系,实现资源共享,以利于城市化发展。

5. 推进产业集聚,优化产业结构,统筹产业发展与城市

发展。要通过产业集聚带动农村人口向城镇转移,形成工业化与城市化良性互动的发展机制。要加快技术进步,严格控制高耗能、高污染和资源型行业盲目增长,大力发展循环经济,加强生态环境建设,切实解决城市产业效益低下、结构不合理以及环境污染等问题,大力加强资源节约型城市建设。要促进城市化与三大产业协调发展,加快农业改造和农业生产经营方式、技术、管理的现代化。

6. 保护环境,节约资源。打破资源环境瓶颈,保护和节约城市资源,特别是土地资源、水资源和能源等,努力构建节约型的消费模式。完善控制人口数量增长、提升人口素质的生育政策,健全和完善社会保障机制,加强对贫困阶层、弱势群体的救济体系建设,深化财税体制改革,推进户籍制度改革,切实解决好居民教育、就业、医疗和养老等方面的问题。

主要参考文献

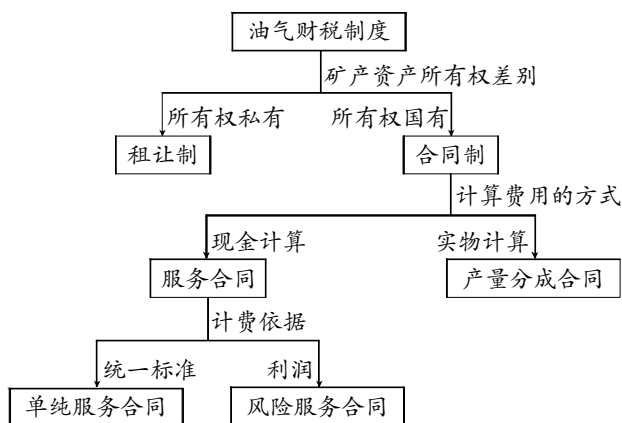
1. 牛凤瑞,盛广耀.三大都市密集区:中国现代化的引擎.北京:社会科学文献出版社,2006
2. 倪鹏飞,骆克龙,李高产等.中国新型城市化道路.北京:社会科学文献出版社,2007
3. 严书翰,谢志强.中国城市化进程.北京:中国水利水电出版社,2006
4. 孙久文,张佰瑞.城市可持续发展.北京:中国人民大学出版社,2006

国家石油公司(现在的帕塔米纳公司)与 IAPCO 公司签订了世界上第一个产量分成合同。之后,产量分成合同得到了世界各油气资源国的广泛使用,尤其在发展中国家实行油气资源国有化和对外开放后,越来越多的国家用产量分成合同代替了租让制合同。

当前,国际油气财税制度经过一系列演变,逐步显示了以下变化趋势:一是由固定费(税)率向变动费(税)率转变;二是关注对象由收益比(政府通过税费获得的收益与项目合同期内各年利润现值和之比)向内部收益率转变。

二、国际油气财税制度的类型

油气财税制度发展至今,主要有两大类型,一种是租让制,一种是合同制。国际油气财税制度的基本分类见下图。



国际油气财税制度的一般分类图

1. 租让制(矿税制)。租让制合同是世界上石油勘探、开发最早使用的一种合同形式。它是政府通过招标把有待勘探、开发的区块租让给石油公司,石油公司在一定期限内拥有区块专营权并支付矿区使用费和税收的一种制度。租让制先后出现了早期租让制、改良型租让制和现代租让制三种合同类型,目前仅采用现代租让制合同。由于油气资源国政府的收益主要来自石油公司缴纳的税收和矿区使用费,因此租让制合同也被称作“税收和矿区使用费合同”。在租让制下,石油公司拥有较大的经营自主权。采用租让制的国家有美国、加拿大、英国、阿拉伯联合酋长国和巴布亚新几内亚等。

租让制合同的主要特征是:①石油公司通过谈判或竞标与油气资源国达成协议,支付定金后获得租让区块;②石油公司享有租让区块石油勘探、开发和生产的专营权,并对区内所产石油拥有所有权;③石油公司单独投资并承担所有风险;④石油公司向油气资源国交纳区块地租;⑤一旦矿区内开始生产石油,石油公司以实物或现金形式向油气资源国交纳矿区使用费;⑥石油公司如果盈利,需向油气资源国交纳所得税。由此可见,租让制下的税费项目主要有定金、土地租金、矿区使用费、所得税(在实行分税制的国家分为联邦所得税和地方所得税)、生产税或开采税等。

2. 服务合同制。根据对石油公司所得的计费依据是统一标准还是利润,或服务商是否承担勘探、开发的服务风险,服

务合同划分为单纯服务合同和风险服务合同两种。单纯服务合同是一种典型的作业服务合同或收益率合同,而风险服务合同则是由石油公司提供与油气资源勘探和开发有关的全部资本。作为回报,如果勘探获得商业性发现,政府允许石油公司通过出售油气收回成本,并按剩余收入的一定比例向石油公司支付酬金,而全部产量属于政府。一般石油净进口国经常采用这种合同。

单纯服务合同是指由油气资源国出资,石油公司承担全部的勘探或开发工作并收取费用,所有风险均由油气资源国承担。单纯服务合同相当少见,中东各国由于资金充裕而缺乏经验和技能,所以普遍采用这一合同类型。在风险服务合同下,油气资源国不承担任何风险,所有风险均由石油公司承担。目前,采用服务合同制的国家有阿根廷、巴西、智利、厄瓜多尔、秘鲁、委内瑞拉、伊朗和菲律宾等。

风险服务合同与产量分成合同之间的区别不大,对石油公司服务的付酬性质为两者的主要区别。目前,许多国家设计的风险服务合同具有明显的递进税性质,有利于石油公司投资,如菲律宾和厄瓜多尔的风险服务合同。

3. 产量分成合同制。产量分成合同是在油气资源国拥有石油资源所有权和专营权的前提下,石油公司承担勘探、开发和生产成本,并就产量分成与油气资源国政府(或国家石油公司)签订的石油区块勘探和开发合同。产量分成合同于1966年问世后,成为一种较为通用的合同类型。世界上采用产量分成合同的国家最多,采用产量分成合同与租让制合同的比例为5:1。采用产量分成合同的国家有印度尼西亚、法国、印度、土库曼斯坦、厄瓜多尔、俄罗斯、阿尔及利亚、哈萨克斯坦、赤道几内亚等。

产量分成合同具有以下特征:①油气资源国拥有石油资源的所有权,政府主管部门或国家石油公司拥有石油勘探、开发、生产、运输和销售的专营权;②石油公司与油气资源国政府签订合同,作为石油公司在合同约定区域内从事石油勘探、开发和生产作业;③石油公司承担勘探风险,若有商业性发现,还要承担开发和生产费用;④全部产量分成两部分,一部分为“成本油”,另一部分为“利润油”,由油气资源国政府与石油公司按合同规定比例分成;⑤油气资源国政府通常拥有管理权和监督权,而日常作业管理由石油公司负责;⑥石油公司如果盈利,将向油气资源国交纳所得税;⑦用于合同约定区域内石油作业的全部设备和设施通常属油气资源国所有。与其他合同类型相比,产量分成合同最鲜明的特征是成本回收限制和利润油分成。

4. 其他财税制度。

(1)收益率合同制。收益率合同制是基于项目收益率的递进税制度或分成方案,它是服务合同制的一种。大多数具有递进税性质的油气财税制度是依据产量指标而不是依据获利指标来确定的。收益率合同制下,政府的收益比可以随项目收益率的提高而增长,滑动税收和其他灵活性尝试都应依据获利指标而不是产量指标来计算。

收益率合同以适中的矿区使用费和税收为特征。在石油

公司回收原始投资并达到预定的临界收益率之前,油气资源国政府除矿区使用费和税收外不会再有其他收入。理论上这种收益率可能是鼓励投资的最小收益率,而政府的有效收益比可以随项目收益率的提高而增长。一旦累计现金流达到正值,就要征收附加税(通常为资源报酬税),但石油公司仍可获得部分超过临界收益率的利润。

收益率合同最大的优点是保证了石油承包项目的最低投资收益率,使政府的有效收益比随项目获利性的提高而稳步增长。其缺点是对项目收益的限制性太强,临界收益率将石油承包项目潜在的权益上限定位在不合理的低水平上。

(2)合作经营合同制(合资经营合同制)。合作经营合同(合资经营合同)是指油气资源国为吸引外来投资,引进先进技术,政府(一般通过国家石油公司)以资源、设备和人员入股,外国投资者以资本和技术入股,合作勘探、开发油气资源而签订的一种合同。合资经营一般都有政府参股,按承包成本大小可分为单纯合资经营合同、典型合资经营合同、俄罗斯型合资经营合同三种形式。

单纯合资经营合同制下,所有的成本和风险由油气资源国和石油公司共同承担的极为少见。典型合资经营合同制下,石油公司要承担勘探费用和 risk,政府在勘探后获得附股权,石油公司可收回勘探成本,目前这种制度最常见。俄罗斯型合资经营合同制下,由生产联营伙伴全额承担开发成本,政府在勘探和开发后获得附股权。目前,采用这种制度的国家有埃及、伊朗、伊拉克、俄罗斯、委内瑞拉、毛里塔尼亚、哥伦比亚、厄瓜多尔等。

三、国际油气财税制度的对比

租让制的不足在于拥有固定矿区使用费费率的油气财税制度具有极强的递减税性质(平均税款率随收入的增加而下降,当收入增加时,税额占收入的比例会更小),不利于政府随着项目收益率的提高而获得更高的收益。在租让制下,矿区使用费对石油公司来讲是固定成本,这削弱了油田的商业性,从而不利于边际油田的勘探和开发;而固定矿区使用费费率一旦确定,政府只能用所得税和石油附加税来调节与石油公司的收益分配。由于所得税率通常是固定的,附加税是不常设的,因而不利于政府获取最大收益。在现代租让制下,设置滑动比率的矿区使用费弥补了固定费率租让制的以上缺陷。凡具有像矿区使用费那样按照总收入或总产量的一定比率征收税费项目的油气财税制度都具有递减税性质,尽管这在一定程度上保证了在任一会计期间内政府都能获取一定比例的油气收入,但不利于提高石油公司的积极性,也不能保证油气资源国政府随着项目收益率的提高而自动获得更高的收益。

产量分成合同尤其是不含矿区使用费的产量分成合同在相当程度上解决了上述问题。产量分成合同具有递进税性质,它关注的是扣除成本后利润油的分配,能使政府收益随着油田效益的提高而增长。然而,产量分成合同制关注的主要是政府收益比,而不是项目最终所能实现的内部收益率,石油公司仍然拥有获取超额利润的空间。

收益率合同制较好地解决了产量分成合同制存在的问

题。在收益率合同制下,政府收益与石油公司的项目内部收益率紧密地联系在一起,既解决了租让制的递减性问题,也解决了产量分成合同制存在的石油公司获取大量经济地租的问题;既能够保证政府最大限度地获取资源地租,又可以为石油公司获得基本的项目内部收益率提供更有力的制度保证。然而,正是由于该制度设计极大地限制了石油公司获取风险收益的空间,因而对石油公司的吸引力有所弱化。

四、国际油气财税制度的选择

简而言之,各种油气财税制度都有其特点和优势,在具体选择时,除考虑油气资源国的基本国情外,还要考虑油气资源国油气工业的发展历史,其立法状况、经济发展程度、油气市场开放状况及油气资源状况和经济对石油工业的依赖程度等因素相关。

具体而言,租让制一般被允许矿产权私有的国家采用(如美国、加拿大等),而不允许矿产权私有的国家则实行合同制(如印度尼西亚、阿尔及利亚等);资金充裕而缺乏技术的国家(如中东伊朗、沙特等产油国)一般采用单纯服务合同制,而既缺乏技术又缺乏资金但油气工业相对比较发达的国家则倾向于采用合作经营合同制(如中亚里海的一些产油国);油气工业比较发达的国家往往采用比较稳定、透明度高的油气财税制度,而对油气工业依赖程度较高的国家油气财税制度的稳定性和透明度较差;油气工业处于勘探、开发初期或勘探、开发中后期的国家,一般油气财税制度相对宽松,而油气工业处于大规模勘探、开发与生产阶段的国家,其油气财税制度相对严格。不论采用何种油气财税制度,也不论其油气财税制度是否严格,根本目的都是一致的,即在实现油气开发价值最大化的基础上,油气资源国政府能获取更高额度的油气经济地租。

综上所述,油气财税制度的设计和选用是为了达到双重目的:一是鼓励适当程度的勘探和开发活动;二是从本国的油气资源开发中获取最大收益。就上述油气财税制度而言,没有一种是完美无缺的:对石油公司的吸引力大了(如实行优惠的财税政策),就可能减少政府获取的资源地租;政府获取的资源地租增加了(如实行收益率合同制),就可能降低对石油公司的吸引力;政府的税收来源稳定了(按总产量或总收入的固定比例征收),就可能影响边际油田的勘探和开发,并使政府收入难以随油田利润的增加而增长,使政府收入与油田利润挂钩有可能影响税收来源的稳定性。对此,各油气资源国在制定基本油气财税制度的同时,应制定出针对具体情况优惠措施,如对边际油田和处于勘探、开发后期的油田采取优惠政策等,以弥补基本油气财税制度的缺陷。

主要参考文献

1. 葛艾继,郭鹏,许红.国际油气合作理论与实务.北京:石油工业出版社,2004
2. 孙宝民,刘新义.在阿尔及利亚开展上游石油作业应注意的财税法律问题.国际石油经济,2005;9
3. 沈剑锋,刘晓斌.哈萨克斯坦石油财税制度对国际石油合作的影响.俄罗斯中亚东欧市场,2005;11