

文章编号: 1005—0523(2004)03—0033—04

我国石油战略储备资金问题研究

万 晓

(中国人民解放军 军事经济学院军需系, 湖北 武汉 430035)

摘要:对我国石油战略储备现状以及国外石油战略储备资金筹措方案进行了分析,在此基础上提出了适应我国国情的石油战略储备资金筹措方案。

关 键 词:石油战略储备, 资金筹措

中图分类号: F014

文献标识码: A

石油不是一般商品,而是一种具有鲜明的全球性标记商品,不仅受市场规律支配,而且受政治形势左右.在今后一定时期,它是一种不能完全被替代的特殊商品,是一种非常稀缺的战略资源.石油资源在地球上的分布是十分不平衡的,世界石油探明储量的 $\frac{3}{4}$ 以上集中于石油输出国组织(OPEC)中的国家,特别是世界上最不稳定的地区—中东 6 个 OPEC 国家更富集了世界探明储量的 $\frac{2}{3}$,石油分布的以上特点促成了石油储备体系的诞生.

1 我国建立石油储备体系的必要性

根据国际能源机构(IEA)的定义,石油储备是指“其成员国政府、民间机构或石油企业保有的全部原油和主要的库存总和,包括管线和中转站中的存量(计算扣除 10%的实际不可动量).”我国目前迫切需要尽快建立石油战略储备体系,原因如下:

1.1 石油形势的需要

自从 1973 年引发第一次石油危机以来,美、日等石油主要消费国都相应建立了石油储备体系,但直到 20 世纪 90 年代中后期,由于我国石油消费形势的变化,我国政府才开始关注石油储备问题.我国的石油资源比较丰富,但主要以陆相生油为主,资源品位较低,难开采资源的比重较大.近年来,一

方面国内石油产量增长缓慢,基本稳定在 1.6 亿吨的水平;而另一方面石油消费增长加快,自 1993 年首次超过石油产量后,供需缺口越拉越大,参见图 1.20 世纪 90 年代以来,中国的石油消费量以平均每年 4.9% 的速度增长,是世界上增长速度最快的石油消费国.国际能源机构(IEA)2003 年 11 月 13 日预测,2004 年中国将取代日本,成为仅次于美国的世界第二大原油消费国.为了满足日益增长的需要,自 1993 年我

国成为石油净进口国后,石油进口数量逐年增加.2002 年,我国共进口石油 7 000 万吨.据有关专家预计,到 2005 年和 2010 年,我国需求总量将分别达到 2.7 亿吨和 3 亿吨,相应需要进口 1.1 亿吨和 1.5 亿吨,对外依赖程度进一步上升,这对我国石油供给安全构成了重大威胁.

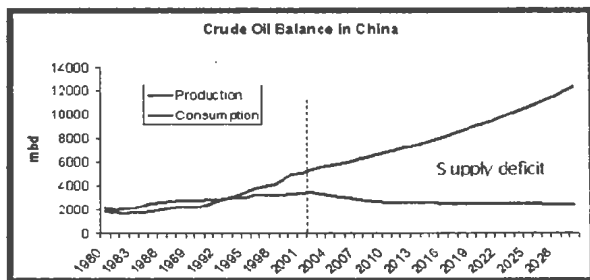


图 1 中国原油生产量、消费量示意图

收稿日期: 2003—09—25

作者简介: 万 晓(1984—), 男, 江西南昌人, 研究方向是军事后勤保障.

1.2 国民经济稳定发展的需要

由于进口大幅度增加引起的原油价格波动已对我国国民经济造成巨大打击. 对 1993 年到 2000 年 GDP 石油进口数量和价格波动的综合分析, 见表 1, 表明油价每上涨 1% 并保持一年, 就将使我国国民生产总值增长率降低 0.01 个百分点. 2000 年国际石油上涨 64%, 导致 GDP 下降 0.7 个百分点. 按 2000 年国民生产总值 8.8 万亿人民币计, 相当于损失 600 亿元以上.

表 1 油价上涨 1% 对我国 GDP 增长率的影响分析

年份	不变价 GDP (亿元)	进口石油总量 (万吨)	支付外汇 (亿美元)	油价上涨 1% 后 GDP 降低 (%)
1993	34634	3303	53.08	0.013
1994	46759	2524	35.28	0.007
1995	58478	3148	44.21	0.006
1996	67885	3845	57.92	0.007
1997	74463	5926	91.38	0.01
1998	78345	4908	56.92	0.008
1999	82054	5743	73.39	0.007
2000	88618	8832	185.17	0.011

1.3 国际形势的需要.

虽然和平与发展仍是世界的主题, 但霸权主义、单边主义仍然存在, 特别是美伊战争以后, 世界油价的波动将更加频繁, 而在世界大国中, 中国是唯一没有任何战略石油储备的国家, 因此建立我国的石油储备体系, 确保能源安全已经刻不容缓.

2 世界主要国家的石油储备资金筹措方案

2.1 美国的石油储备资金筹措方案

美国是世界上最大的石油消费国, 其石油产量不到世界总产量的 10%, 探明储量仅占 3%, 而消费却占全球总消费量的 28%, 进口石油是美国消费的主要来源. 目前美国石油 50% 依赖进口, 预计 2010 年会上升到 70%. 1973~1974 年以来, 美国发生石油危机, 石油运输线被切断, 给整个美国经济带来了巨大冲击. 1975 年 12 月 22 日, 美国总统福特签署了《能源政策和储备》法令 (EPCA), 开始着手建立美国石油储备体系. 美国拥有 4 个大型地下盐 X 基地, 最大的储备规模达 2.32 亿桶, 最小的亦达 0.76 亿桶. 4 大基地与炼油中心, 国际输油管线, 海洋转运站紧密连接, 组合成了大储存分配系统, 无论是储存还是分配都具有高度的可靠性和有效性. 美国对石油储备非常重视, 特别是军事用油的供应, 早

在 1912 年至 20 年代中期, 国会就陆续通过法律将国内四块可能有丰富油气储藏以及三块有大量页岩矿藏的广大地区划为“海军用油保护区”, 规定允许海军在战时或急需时经国会批准后可以动用.

美国采取了全部由国家承担战略石油储备的政策, 其支出费用通过美国国会的预算分配程序和总统签署后由国家支付. 政府拥有的战略储备是美国石油储备的主体, 以美国有关石油储备的法律、法规、计划管理和资金筹措来看, 几乎完全指向战略石油储备. 对于民间储备, 政府没有任何资金支持, 也没有纳入管理范围. 因此, 美国民间储备既不承担应急任务, 也不受政府约束, 其发展变化主要受市场力量的支配. 到 2000 年末, 美政府已为战略储备

花费 215 亿美元, 且每年用于维护与经营的费用就需 2 亿美元. 其投资结构是: 购买石油 75.4%, 储存设施建设与维护费用 22.9%, 管理费用 1.7%. 巨额的储备费用已成为美国政府的一项沉重的财政负担, 美国正在探索战略石油储备的商业化道路.

2.2 日本的石油储备资金筹措方案

日本 99% 的石油依靠进口, 战略意义至关重要. 日本每年进口石油 4.5 亿桶左右, 在每月的进口原油中, 均有一定量的石油转入战略储备. 到目前为止, 日本实际战略储备量已达 6 亿桶, 相当于其国内 172 天的需求量.

与美国主要由政府投资进行石油储备不同, 日本战略储备体系由两部分组成, 一部分是根据其石油储备法进行的民间储备, 另一部分是根据石油公团法进行的国家储备. 考虑到战略石油储备的非赢利性、储备石油需占用大量资金和储备基地征地工作的困难等因素, 日本政府在财政上对战略石油储备进行了有利地支持, 使储备基地建成进展顺利. 政府战略石油储备所需的资金主要是依靠 1978 年设立的石油税来筹集的, 这个税对所有的原油和进口的油品征收, 后来又对 LPG 和 LNG 征收. 对于私营石油企业来说, 为了维持其石油储备需要的大量的资金和维护费用, 日本政府采取了强有力的支持措施: 一是为私营石油公司购买储备用油提供低息贷款; 二是日本开发银行和冲绳开发财团为储备设施建设提供低息贷款.

2.3 德国的石油储备资金筹措方案

1974 年, 西德联邦政府制订能源安全保障法. 根据此法, 西德于 1976 年加入了国际能源机构

(IEA),开始按相当于上一年 90 天的进口石油量储备.西德联邦政府还确定以联邦经济部作为能源供应的主管部门,享有国际能源机构规定的权限.自 1974 年开始,德国政府在北部地区的地下岩洞建立了 400 万吨的储备能力,并将计划陆续增建至 1 000 万吨的储备能力.政府的战略石油储备由 20 世纪 90 年代成立的 IVG 公司负责管理,至 1993 年 IVG 公司已拥有 3 座地下岩洞油库,计划再建立 5 座地下岩洞.德国目前其石油战略石油储备量约为 3 875 万吨,相当于全国 115 天的需求量.

德国的储备体制既不同于美国,也不同于日本,而是呈现官民结合的特点.其储备主体是官民结合的联盟储备,它和政府储备、企业储备共同构成多层次的储备体制.联盟储备具有鲜明的市场型特色,所有的炼油厂、石油进口公司和石油销售公司、石油发电厂都是法定的联盟成员.政府战略储备所需经费由政府开支,不向石油企业或公民筹集.联盟储备费用来自银行贷款和消费者交纳的储备税,政府不提供补助,企业储备费用由企业自负.

石油储备体系是关系国家长久治安且建设周期较长的一项系统工程.要完成这样的工程建设,资金问题是关键.无论是购买石油还是其维护费用,所需费用额都是巨大的,如何筹集足够的资金也相应的成为了一个焦点问题.国家石油储备不能指望依靠经营和赢利的办法来维系,政府必须保证所需的资金及时到位,所需资金投入必须优先予以保证.没有资金的及时到和足额到位,战略石油储备就是一句空话.

3 我国的石油战略储备资金筹措方案

3.1 我国石油储备资金的预算

对石油储备资金的预算起着决定作用的因素是石油储备规模.最佳储备规模的确定是一件十分困难的事情.从安全的角度考虑,储备的规模越大越好;从经济的角度,特别是企业的经济角度来看,储存越少、周转越快越好.但是储备规模过大,超过现有财力,势必增加中央和地方政府负担;规模过小,达不到储备目的.因此,既要从保证国家安全和经济持续稳定发展的角度考虑,又要结合国家和地方政府的财政承受能力和石油企业的实际情况,还要考虑国际政治、经济环境,才能确定一个科学的、合理的、有效的储备规模.

2002 年,我国石油净进口量已达 7 000 万吨,自

产原油 1.6 亿吨,消费石油高达 2.3 亿吨.按照我国经济每年 7% 的发展速度考虑,石油增长在 4% 左右,预计到 2005 到 2010 年,我国需求总量将分别达到 2.7 亿吨和 3 亿吨,相应需要净进口 1.1 亿吨和 1.5 亿吨.结合以上分析,笔者认为国家应在 2005 年建立相当于 45 天石油净进口量的战略石油储备,2010 年再建立相当于 80 天至 90 天石油净进口量的战略储备,初步达到国际能源机构(IEA)的成员国要求.经过计算,2005 年我国 45 天的净进口量为 1375 万吨.通过对 1970 年到 2002 年国际石油平均价格作数据拟合,预计今年至 2005 年各年的国际石油名义价格如下:2003 年 188.26 美元/吨,2004 年 181.29 美元/吨,2005 年 175.98 美元/吨.如果我国从 2003 年建立战略石油储备,三年中每年必须储备约 459 万吨的原油,再乘上相应年份的预测值,原油购买的全部金额为 25.03 亿美元.

基础设施建设也是影响石油战略储备资金预算的一个重要因素.有关资料显示,中国政府已经圈定了四大储备基地,它们分别位于山东青岛市黄岛、浙江省舟山市岱山、宁波市的镇海以及广东省惠州市的大亚湾.据有关人士透露,储备基地将于年内动工兴建.四大储备基地全都位于沿海或沿江地区,交通十分便利,平时能够便捷地吸纳进口原油填充入库,而且能及时快速地把储备用油输送到各个炼油厂.但是,由于我国地理条件的限制,四大储备基地的地理位置普遍离岩穴较远,利用岩穴这种低费用的储备方式已经不太现实,而一个广泛适用的办法就是用储备罐储油.据预计,我国建设地上储罐的费用约为 600 元/ m^3 ,储备 1375 万吨油,罐容积需约 1 800 万立方米.根据这种结构,我国战略储备资金总规模应为 110 亿美元.当然,这仅仅只是 2005 年初步建立战略储备的费用,如果要达到国际能源机构(IEA)的成员国要求,还需要大量的资金投入.

通过简单的定量分析,我们发现战略储备资金投入是巨大的.鉴于我国石油战略储备资金数额庞大,美国式的战略石油储备建设资金全由财政预算包揽的做法,在中国的现阶段是行不通的,且石油储备,造福于全社会,其建设费用由国家、社会、企业共同承担,亦顺理成章.笔者认为,日本式的筹资多元化战略较适合我国国情,能促进战略储备的快速建设.具体而言,从我国目前的经济情况看,主要有以下四种渠道:

3.2 我国石油战略储备的筹资渠道

1)财政性筹资,即国家用于石油储备的财政拨款和利息补贴.随着我国国民经济不断发展,我国的财政收入较以前有了大幅度的增长.战略石油储备关系国家政治、经济、军事安全,政府必须给予适当的财政拨款,而由于企业储备的非盈利性,政府对企业承担石油储备给予低息贷款与加快折旧等优惠是应该的,也是必要的.

2)政策性筹资,笔者认为可以以石油消费特别税的形式,在每升石油消费品中提出一定的比例作为国家战略石油储备基金,用于储备设施的建设或储备油的购进.假使每升油品的税收平均增加 4 分钱,该基金每年可集中资金 60 亿元,十多年就完全可以满足建立和维护战略储备资金的需求.多收 4 分钱对消费者的影响很小,但对国家战略石油储备却意义重大.

3)债券筹资,国家可以发行石油储备资金债券.石油储备资金债券,不仅可以有效地解决资金不足的矛盾,而且能广泛地吸收社会闲散资金,有利于提高市民、机关、企事业关心和参与战略石油储备建设的意识.

4)国际金融机构筹措:指从国际金融机构获得的长期贷款,目前从国际金融机构取得的贷款主要为带有政府间、国际间合作的性质.这种筹措方法的优点在于贷款利率低,还款周期长,资金成本低;缺点是手续复杂,限制条件多,且筹资时间长.

参考文献:

[1] 宋红旭. 中国石油储备基本设想[J]. 经济研究参考, 2002, 3.
[2] 王礼茂. 论中国的石油储备体系[J]. 资源科学, 2003, 1.
[3] 杨中强. 为 21 世纪中国“加油”[J]. 当代财经, 2002, 10.

A Study on Financing of Petroleum Storage in Our Country

WAN Tao

(Military Supply Department, Military Economic Academy of P·L·A, Wuhan 430035, China)

Abstract: On the basis of the analysis of the present situation of strategic petroleum storage at home and its financing program abroad, the paper presents a financing program of strategic petroleum storage suitable for china.

Key words: strategic petroleum storage; financing