

石油收益的分配机制：中俄比较

张聪明

【内容提要】 本文通过对中俄两国石油(原油和成品油)价格的形成机制、石油收益的构成要素以及石油企业利润的分配等方面的考察和比较,讨论了中俄两国石油收益的分配机制。认为,在俄罗斯,政府以石油出口税和矿产资源(石油)开采税的形式获得了大部分由石油价格高企带来的收益,在此基础上建立的稳定基金(后拆分成储备基金和福利基金)在国家经济生活中发挥了十分积极的作用。相比之下,中国在石油价格的形成机制、石油收益的组成要素和石油企业利润的分配方面都有进一步调整的余地。尤其是针对石油企业征收的石油特别收益金,在参考俄罗斯石油出口税、矿产资源(石油)开采税和稳定基金做法的基础上,有进行系统性改革的必要性和可能性。

【关键词】 石油价格 石油出口税 矿产资源开采税 稳定基金 石油特别收益金

【作者简介】 张聪明,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员。

石油是一种非再生的战略性资源,是世界经济发展不可或缺的基本能源。俄罗斯和中国都是产油大国,中国还是石油消费大国。在世界经济一体化背景下,中俄两国的经济贸易关系不仅表现为经济利益关系,也表现为互相学习和借鉴的关系。本文所涉及的就是中国在石油收益分配上与俄罗斯的异同以及在比较中获得的某些启示。

一 石油收益及中俄两国石油价格的形成机制

英国著名经济学家 J. R. 希克斯在《价值与资本》中对收益下了一个得到

普遍认同的定义：“在期末、期初保持同等富裕程度的前提下，一个人可以在该时期消费的最大金额”。就企业来说，收益可以理解为，在期末和期初拥有同样多的资本的前提下，企业成本核算期内可以分配的最大金额。当然，会计学意义上的收益概念要复杂得多。

略去会计学和经济学中收益概念的差异，在最一般的意义上，本文所说的石油收益，是指单位石油产品的出售价格或一个国家、一个企业在一定时期内石油生产和销售的总收入扣除成本的余额。

考察中俄两国的石油收益分配机制，首先应该了解中俄两国的石油价格形成机制。

（一）当前国际石油价格的形成机制

当前，国际石油价格的形成机制与石油期货市场有着密切的关系。国际石油市场流通的现货原油价格并非石油供求双方直接决定的，供求双方在签订供货合同时通常只确定某种计价公式。计价公式中的基准价格一般为一段时间内现货交易市场中每天结算价格的平均价，与石油期货市场上的原油价格直接或间接相连，其基本公式为： $P = A + D$ ，其中 P 为原油结算价格， A 为基准价格， D 为升（贴）水^①。期货交易所形成的价格是现货流通的基准价格，现货流通只是一个物流系统。因产地和质量不同，在交易现货时双方需要商谈对期货价格的升（贴）水，因此，交易价格 = 期货价格 + 升（贴）水。

世界上不同的贸易地区所选的基准油（石油在定价时所参照的油种）各不相同：出口欧洲或从欧洲出口，基本上选用布伦特原油（Brent）；北美主要选西得克萨斯中质原油（WTI）；中东出口欧洲参照布伦特原油、出口北美参照西得克萨斯中质原油、出口远东参照阿曼和迪拜原油；中东和亚太地区经常把基准油与价格指数相结合定价并都重视升（贴）水。

（二）俄罗斯乌拉尔牌原油和国内成品油的定价机制

俄产乌拉尔牌原油的定价机制是，与布伦特原油价格捆绑，以布伦特原油价格为基础加上一定幅度的升（贴）水，由此形成乌拉尔牌原油的价格。

世界经济发展状况影响国际石油价格的水平。2012 年 8 月 1 ~ 15 日，布伦特原油价格从每吨 105.7 美元增至 116.2 美元。2012 年 8 月，俄罗斯乌拉尔牌原油平均价格为每桶 113.1 美元。2012 年 1 ~ 8 月，乌拉尔牌原油平均价格为每桶 111 美元。据 2012 年 9 月 15 日 ~ 10 月 14 日测算，2012 年乌拉

^① 在某一特定地点和特定时间内，某一特定商品的期货价格高于现货价格称为期货升水；期货价格低于现货价格称为期货贴水。

尔牌原油平均价格为每桶 110.7 美元^①。

表 1 2000 ~ 2012 年布伦特原油和乌拉尔牌原油年平均价格 (单位:美元/桶)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
英国布伦特原油	28.5	54.4	65.2	72.5	97.7	61.9	79.6	111.0	110.95(8月1~15日平均价)
俄罗斯乌拉尔牌原油	26.6	50.8	61.2	69.4	94.5	61.0	78.3	109.1	110.7(年平均价估计)

资料来源:Russian Economy: Trends and Perspectives – December 2012, <http://www.iep.ru/en/russian-economy-trends-and-perspectives-december-2012.html>

表 2 2000 ~ 2011 年俄罗斯原油、成品油和天然气的国内价格 (平均生产价格)

	原油 (美元/吨)	动力汽油 (美元/吨)	柴油 (美元/吨)	炉用燃油 (美元/吨)	天然气 (美元/千立方米)
2000 年 12 月	54.9	199.3	185.0	79.7	3.1
2005 年 12 月	167.2	318.2	417.0	142.7	11.5
2006 年 12 月	168.4	416.5	426.1	148.8	14.4
2007 年 12 月	288.2	581.2	692.5	276.5	17.6
2008 年 12 月	114.9	305.1	346.5	125.0	18.1
2009 年 12 月	219.3	457.4	394.8	250.8	16.9
2010 年 12 月	248.2	547.9	536.1	246.3	20.5
2011 年 1 月	269.2	524.9	570.9	264.0	21.9
2011 年 3 月	304.4	556.7	584.5	281.7	23.1
2011 年 6 月	302.7	647.7	605.2	308.8	26.8
2011 年 9 月	273.2	607.5	553.0	303.0	25.7
2011 年 12 月	303.3	576.9	644.9	274.6	21.3

资料来源:Russian Economy: Trends and Outlooks in 2011, <http://www.iep.ru/en/russian-economy-in-2011-trends-and-outlooks-issue-33.html>

俄罗斯国内市场的成品油价格由市场调节,政府仅对其做某些调控。一是调整石油产品出口关税;二是以行政命令的方式暂时禁止成品油出口;三

^① Russian Economy: Trends and Perspectives – December 2012, <http://www.iep.ru/en/russian-economy-trends-and-perspectives-december-2012.html>

是俄联邦反垄断局在调查的基础上对它认为过高的价格提出警告并要求降价^①,如果企业不降价或屡次过度提升价格,反垄断局会作出强制性巨额处罚,以防企业滥用市场支配地位。

(三) 中国原油和石油产品的定价机制

1998 年 6 月,为配合中国石油天然气集团公司(以下简称“中石油”)和中国石油化工集团公司(以下简称“中石化”)的改革和重组,增强中国石油企业在国际市场上的竞争能力,适应国际石油市场原油价格的变化,中国对原油及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,开始实行国内原油与国际原油价格联动,国内原油价格进一步向国际原油价格靠拢。

2000 年 6 月,中国进一步将成品油定价机制调整为:以上月新加坡期货市场同类油品的收盘价格为基础,加上供求双方自行商定的升(贴)水,最终确定国内成品油,尤其是汽油和柴油的市场零售价格。

2001 年 10 月,中国再度对石油市场成品油定价机制进行改革。成品油定价从紧跟新加坡市场每月调整改为:以纽约、鹿特丹、新加坡三地市场一篮子价格的加权平均值为定价基础(三地价格权重保密,价格不定期调整),两大石油集团(即“中石油”和“中石化”)有权上下浮动 8%。

2008 年 12 月 19 日,中国出台并正式实施新的成品油价格形成机制:成品油价格实行与国际市场原油价格有控制的间接接轨。国内调整成品油价格的依据有两个:一个是国际原油价格变动的幅度,另一个是国际原油价格变动持续的时间。即当国际市场原油价格变动幅度超过 4%,且国际市场相关油种连续 22 个工作日移动平均价格变化超过 4%时,国家相应调整国内成品油价格。当国际市场原油价格过高、过低或剧烈波动时,国家将采取相关措施对汽油和柴油价格进行适当调控^②。

2009 年 5 月 7 日,中国国务院下属的职能部门国家发展和改革委员会,根据《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》(国发[2008]37 号)等有关规定,发布《石油价格管理办法(试行)》,分别对原油和成品油价格形成作出规定。

首先,原油价格由企业参照国际市场价格自主制定。“中石化”与“中

^① 俄罗斯联邦反垄断局有一套成本测算方法,通过倒推可测算出一个它认为合适的价格。

^② http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20090715_290975.htm

石油”之间互供原油价格由购销双方按国产陆上原油运达炼厂的成本与国际市场进口原油到厂成本相当的原则协商确定。“中石化”和“中石油”供地方炼厂的原油价格参照两个集团公司之间互供价格制定。中国海洋石油总公司(以下简称“中海油”)及其他企业生产的原油价格参照国际市场价格由企业自主制定。

其次,成品油价格区别情况,实行政府指导价或政府定价。第一,汽油、柴油零售价格和批发价格以及供应社会批发企业、铁路、交通等专项用户的汽油、柴油价格实行政府指导价;第二,国家储备和新疆生产建设兵团用汽油、柴油供应价格以及航空汽油、航空煤油出厂价格实行政府定价。

当国际市场原油连续 22 个工作日移动平均价格变化超过 4% 时,可相应调整国内成品油价格。当国际市场原油价格低于每桶 80 美元时,按正常加工利润率计算成品油价格;高于每桶 80 美元时,开始扣减加工利润率,直至按加工零利润计算成品油价格;高于每桶 130 美元时,按照兼顾生产者和消费者利益,保持国民经济平稳运行的原则,采取适当的财税政策保证成品油生产和供应,汽油和柴油价格原则上不提或少提。

国家发展和改革委员会制定各省(自治区、直辖市)或中心城市汽油、柴油最高零售价格。汽油、柴油最高零售价格以国际市场原油价格为基础,考虑国内平均加工成本、税金、合理流通环节费用和适当利润确定。国家发展和改革委员会根据实际情况,适时调整有关成本费用参数。

成品油零售企业可在不超过政府规定的汽油、柴油最高零售价格的前提下,自主制定具体零售价格^①。

二 中俄两国原油和石油产品的价格构成

根据本文给定的石油收益概念,我们认定,中俄两国的石油收益,只是其原油和石油产品价格中除去成本的余额。所以,要讨论石油收益,有必要先考察原油和石油产品的价格及其构成。

从动态来看,世界石油(原油)价格受诸多因素影响,变化剧烈。其中,长期因素主要是供给和需求状况;短期因素包括重大突发事件、库存变化、石油输出国组织(OPEC)和国际能源署(IEA)的干预、国际资本的短期流向、汇率、异常天气、利率和税收政策等。在全球化时代,中俄两国的油价

^① http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-05/08/content_11336876.htm

也不可能置身事外。但从静态来看,油价总是由若干部分构成的,而这种价格结构也是可以分析的。

(一) 俄罗斯乌拉尔牌原油及石油产品的价格

价格,从最一般的意义上来说,是商品同货币交换时形成的比例数,是商品(服务)价值的货币表现。虽然俄罗斯乌拉尔牌原油(及成品油)的价格是以布伦特原油价格为基础加一定幅度的升(贴)水形成的,但它本身是由几个部分组成的。

为了分析的方便,我们借用俄罗斯乌拉尔牌原油的单桶产量边际利润概念和计算公式来分析乌拉尔牌原油的价格构成^①。

单桶产量边际利润是指在其他条件(诸如投资、成本等)不变的情况下,每增加 1 桶原油产量所增加的税后利润,其简化后的计算公式为:

单桶产量边际利润 = 乌拉尔油价 - 出口关税 - 矿产资源开采税 - 所得税

由此,将成本和投资考虑在内,可得出

乌拉尔油价 = 成本 + 投资 + 单桶产量边际利润 + 出口关税 + 矿产资源开采税 + 所得税

也就是说,乌拉尔原油的单位价格可大体分为成本(包括投资)、生产税(矿产资源开采税和出口税)和利润(含所得税)。

2012 年 9 月 15 日~10 月 14 日测算结果显示,2012 年乌拉尔牌原油平均价格为每桶 110.7 美元^②。

(二) 中国原油及成品油的价格构成

根据《中国石油化工股份有限公司 2011 年度报告》所列的营业额组成项目,可以归纳出中国原油及成品油的价格构成。

价格(营业额) = 成本因素 + 所得税以外的税金 + 税前利润

其中:成本因素 = 采购原油、产品及经营供应品及费用 + 销售、一般管理费用
+ 折旧、耗减及摊销 + 勘探费用 + 职工费用 + 其他经营费用

所得税以外的税金 = 消费税 + 营业税 + 资源税 + 增值税 + 城市维护建设税
+ 教育费附加和地方教育费附加 + 石油特别收益金

^① 干卫星:《俄罗斯与原油相关的税收及其对石油公司利润的影响》,《国际石油经济》2011 年第 Z1 期。

^② Russian Economy: Trends and Perspectives - December 2012, <http://www.iep.ru/en/russian-economy-trends-and-perspectives-december-2012.html>

税前利润 = 利润 + 所得税

“中海油”2011 年原油的实现油价达每桶 109.75 美元。

三 中俄两国石油价格构成中的利润

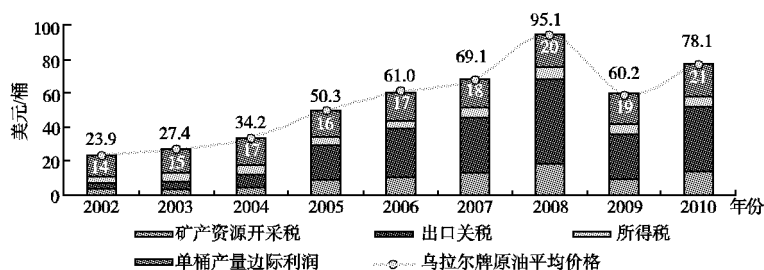
在分析中俄两国原油和石油产品的价格构成后,我们将其中的成本因素^①抽象掉,将俄罗斯原油和石油产品价格构成中的生产税部分和中国原油和石油产品价格构成中的所得税以外的税金留待后文讨论,这里先说包括所得税在内的税前利润。

(一) 俄罗斯原油和石油产品的利润

在俄罗斯,假设生产的原油全部出口,油田总体产出程度低于 80%,原油吨桶折算系数为 7.3,原油生产销售损耗为 0,且不存在税收优惠,结合 2002 ~ 2010 年乌拉尔牌原油实际价格,测算出的俄罗斯单桶原油产量所含税赋和边际利润如图 1 所示。

结合俄罗斯石油行业 2003 ~ 2010 年的单位产量投资、成本以及单桶原油生产税(原油出口关税和矿产资源开采税)和所得税,测算出的俄罗斯单桶原油产量所含税后利润如图 2 所示。

图 1 2002 ~ 2010 年俄罗斯单桶原油税赋和产量边际利润

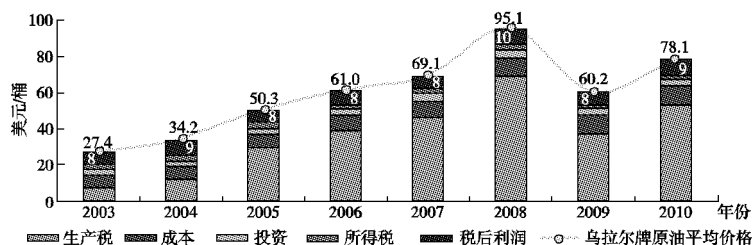


注:乌拉尔牌原油价格来源于美国能源信息署(EIA)网站, <http://www.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/Leafhandler.ashx?n=pet&s=WEPCURSLS&f=w>. http://www.eia.gov/cm-cu/stco/pub/anchors/jan11_base.xls.

资料来源:干卫星:《俄罗斯与原油相关的税收及其对石油公司利润的影响》,《国际石油经济》2011 年第 Z1 期。

^① “中海油”2011 年成本为每桶油当量 30.58 美元,其中操作费为 9.1 美元,折旧损耗和摊销为 13.45 美元,弃置费为 1.61 美元,销售和管理费用为 1.41 美元,所得税外的其他税金为 5.1 美元,参见《中国海洋石油有限公司 2011 年年度业绩发布》,第 28 页。

图 2 2003 ~ 2010 年俄罗斯单桶原油税赋和税后利润



注: (1) 乌拉尔牌原油价格来源于美国能源信息署 (EIA); (2) 投资和成本数据依据 Wood Mackenzie 数据库统计推导; (3) 假设当年折旧额等于当年投资额; (4) 不考虑其他成本和费用; (5) 生产税只考虑原油出口关税和矿产资源开采税。

资料来源: 同图 1。

从图 2 可以看出, 与 2003 年相比, 2010 年乌拉尔牌原油价格每桶上涨近 50 美元, 增长率为 185%, 年均增长率为 16%。而同期原油单位生产成本、单位投资以及原油单桶产量税后利润每桶仅分别上涨 4.4 美元、0.5 美元和 1.6 美元, 增长率分别为 72%、16% 和 20%, 年均增长率分别为 8%、2% 和 3% (2003 年平均单位生产成本、平均单位投资和单桶产量税后利润分别为每桶 6.2 美元、2.9 美元和 7.8 美元, 28% 的利润空间; 2010 年分别为 10.6 美元、3.4 美元和 9.4 美元, 12% 的利润空间)。

较低的单桶产量税后利润增长率说明, 原油价格上涨带来的收入增长大部分都被政府调控的税收以及投资和成本的上涨所吸收^①。

(二) 中国原油和石油产品的利润

中国石油企业的所得税税率自 2008 年 1 月 1 日起调整为 25%。

“中海油”2011 年实现税前利润 925.65 亿元人民币, 支付所得税 223.1 亿元人民币; 净利润为 702.55 亿元人民币, 比 2010 年增长 29.1% (2010 年为 544.1 亿元人民币)^②, 税息折旧及摊销前利润 (EBITDA)^③为每桶 57.39 美元, 净利润为每桶 32.79 美元^④。按每桶 109.75 美元计算, 销售净利润率为 29.88%。销售收入为 1 892.79 亿元人民币, 税前利润率为 49%, 净利润

① 干卫星:《俄罗斯与原油相关的税收及其对石油公司利润的影响》,《国际石油经济》2011 年第 Z1 期。

② 《中国海洋石油有限公司 2011 年年度业绩发布》, 第 28 页。

③ 简称 EBITDA, 是 Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization 的缩写, 即未计利息、税金、折旧及摊销前的利润。

④ 同②, 第 33 页。

率为 37%。

受石油、天然气价格上升带来的税费增加、原材料价格和服务费大幅上涨等因素的影响,2011 年,“中海油”每桶原油成本同比上升 25%,达每桶 30.58 美元^①。

“中石化”2011 年实现税前利润 1 045.65 亿元人民币,支付所得税 261.2 亿元人民币,净利润为 784.45 亿元人民币;营业额为 2.463 767 万亿元人民币,净利润率为 3.18%^②。

“中石油”2011 年税前利润为 1 842.76 亿元人民币,支付所得税 382.69 亿元人民币,净利润为 1 460 亿元人民币;营业额为 2.003 843 万亿元人民币,净利润率为 7.29%^③。

2012 年上半年,扣除成本费用后,中国三大油气公司的利润差别很大,“中石油”实现净利润 620 亿元人民币,“中海油”实现净利润 318.7 亿元人民币,“中石化”实现净利润仅为 236.97 亿元人民币^④。

四 中俄两国石油价格构成中的净利润分配

关于中俄两国石油企业的净利润(纯收益)分配,可以得到的资料有限。本文以“中石油”和俄罗斯石油公司(以下简称“俄石油”)为例大致予以说明。

(一)管理层的薪酬

根据 2012 年《福布斯》发布的数据,“俄石油”公司总裁谢钦,2011 年年收入为 2 500 万美元。

“俄石油”用股票支付独立董事薪酬,薪酬水平估计达 20 万美元(7.8 美元×2.609 9 万股)。

2007~2010 年,“中石油”高层管理人员人均薪酬分别是 96.29 万元人民币、89.23 万元人民币、86.18 万元人民币和 110.22 万元人民币^⑤。

2011 年,“中石油”全部 13 位董事中,5 位(4 位非执行董事和 1 位董事长)未从公司领取薪酬。其余 8 位中有 5 位为独立董事,最低年薪为 2.2 万元人民币,最高为 24.7 万元人民币;副董事长兼总裁年薪为 101.2 万元人民币,2 位执

① <http://stock.hexun.com/2012-03-28/139841310.html>

② 《中国石油化工股份有限公司 2011 年度报告》,第 19 页。

③ 《中国石油天然气股份有限公司 2011 年度报告》,第 80 页。

④ <http://stock.hexun.com/2012-08-27/145178769.html>

⑤ <http://finance.sina.com.cn/roll/20111213/010510979986.shtml>

行董事兼副总裁年薪分别为 96.1 万元人民币和 61.7 万元人民币^①。

公司监事会 8 位成员中,1 位独立监事从公司领取薪酬 23.5 万元人民币,3 位职工监事从公司领取 54.3 万~62.6 万元人民币不等的薪酬。

管理层 11 位高管(不包括总裁和 2 位执行副总裁)人均年薪为 72.2 万元人民币^②。

(二)公司的投资人以股息红利获得的回报

“俄石油”以股息形式分红占净利润的比重为 10% 左右,“中石油”则稳

表 3 1999~2010 年“俄石油”历年股息支付情况

项目 年份	每股股息* (卢布)	通告总股息 (亿卢布)	实际支付股息 (亿卢布)	占净利润的 比重(%)
1999	0.022 1	2.00	2.00	3.4
2000	0.088 7	8.00	8.00	5.3
2001	0.121 9	11.00	11.00	11.0
2002	0.166 3	15.00	15.00	16.8
2003	0.165 0	15.00	15.00	8.1
2004	0.193 1	17.75	17.75	10.0
首次公开募股(2006 年 7 月 18 日结束)后支付的股息				
2005	1.25	113.35	113.36	20.0
2006	1.33	140.96	140.79	13.3**
2007	1.60	169.57	169.36	10.5
2008	1.92	203.49	203.26	14.4
2009	2.30	243.76	243.41	11.7
2010***	2.76			

注:* 该栏数据显示的股息金额考虑了 2005 年 9 月进行的 1:100 的股份分拆。

** 2006 年净利润因非经常性因素作了调整。

*** 董事会的股息建议获 2011 年 6 月的股东大会批准。

资料来源:《中国石油天然气股份有限公司 2010 年度报告》。

① 2011 年度董事报酬不包括公司按照中国政府相关规定支付给董事的 2007~2009 年部分延期绩效奖金 109 万元人民币。

② 《中国石油天然气股份有限公司 2011 年度报告》,第 61、64、66 页。

表 4 2008 ~ 2010 年“中石油”现金分红情况 (单位:亿元人民币)

分红年度	现金分红的数额(含税)	分红年度的净利润*	占净利润的比重(%)
2008	514.94	1 144.31	45.0
2009	465.24	1 033.87	45.0
2010	629.96	1 399.92	45.0

注:*为当年实际对外披露的根据国际财务报告准则归属于母公司股东的净利润。

资料来源:《中国石油天然气股份有限公司 2011 年度报告》。

定在 45%。据报道,“中石油”在美国上市融资 29 亿美元,但给境外投资者的分红却累计高达 119 亿美元(约合 800 亿元人民币),分红超过融资额度的 4 倍。仅 2005 年,“中石油”就向美国投资者分红 600 多亿元人民币^①。

五 石油价格构成中的生产税和石油特别收益金

在中俄原油和石油产品价格构成中,最有研究价值的部分是俄罗斯的生产税(石油出口关税和矿产资源开采税)和中国的石油特别收益金。对这部分的分析,是本文的重点。

(一) 俄罗斯的石油生产税

本文所说的俄罗斯石油生产税是指石油出口税和矿产资源(石油)开采税。

俄罗斯是全球资源大国中石油税赋最高的国家之一,来自石油的收入是国家财政收入的最重要组成部分。俄罗斯联邦财政从石油生产和出口中获得收入的主要手段是原油及石油产品出口关税和矿产资源(石油)开采税。这两种税均与国际油价直接挂钩,因此,国际油价上涨所带来的额外收入有 70% 左右转化成了国家税收。

1. 原油出口关税

关税是世界各国普遍征收的一个税种,是指一国海关依法对进出境货物或者物品征收的一种税。俄罗斯原油出口关税税率与乌拉尔牌原油价格正向相关,其相关计算公式和关税变化情况如表 5 ~ 8 所示。

^① <http://finance.qq.com/a/20120823/004197.htm>

表 5 俄罗斯原油出口关税计算公式 (P 为乌拉尔牌原油价格, 美元/桶)

乌拉尔牌原油的国际价格	税率(美元/吨)
每桶 15 美元以下	0
每桶 15 ~ 20 美元	$0.35 \times (P - 15) \times 7.3$
每桶 20 ~ 25 美元	$12.78 + 0.45 \times (P - 20) \times 7.3$
每桶 25 美元以上	$29.2 + 0.65 \times (P - 25) \times 7.3$

资料来源:同表 2。

表 6 2011 年 1 月 1 日实行的成品油出口
关税税率系数(相对于原油出口关税税率)

	2011 年	2012 年	2013 年
轻质油(中间、轻蒸馏产品和柴油等)	0.670	0.640	0.600
重油产品(燃料油、润滑油等)	0.467	0.529	0.600

资料来源:同表 2。

表 7 2011 年 10 月 1 日开始执行的成品油出口
关税税率系数(相对于原油出口关税税率)

	2011 年 10 月 1 日 ~ 2014 年 12 月 31 日	从 2015 年 1 月 1 日开始
商业汽油、直馏汽油	0.90	0.90
中间、轻蒸馏产品和柴油	0.66	0.66
燃料油、润滑油等	0.66	1.00

资料来源:同表 2。

根据俄罗斯 2012 年 10 月 24 日第 1090 号政府令,原油出口关税从 2012 年 11 月 1 日开始下调 3.4%,从 2012 年 10 月的每吨 418.9 美元降为 404.5 美元。从 2012 年 11 月 1 日开始,轻质油和重油的统一出口关税(除汽油外)从 10 月的每吨 276.4 美元降为 267 美元,但汽油的出口关税依然为原油出口关税的 90%,从 10 月的每吨 377 美元降为 364.1 美元^①。

^① Russian Economy: Trends and Perspectives – December 2012, <http://www.iep.ru/en/russian-economy-trends-and-perspectives-december-2012.html>

表8 俄罗斯原油出口关税变化情况 (单位:美元/吨)

时间	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年
12月1日~1月31日	31.2	101.0	179.6	179.7	275.4
2月1日~3月31日	33.9	83.0	160.8	179.7	333.8
4月1日~5月31日	35.2	102.6	186.4	156.4	340.1
6月1日~7月31日	41.6	136.2	199.8	200.6	398.1
8月1日~9月30日	69.9	139.9	216.4	223.9	495.9
10月1日~11月30日	87.9	179.9	237.6	250.0	372.2(10月), 287.3(11月)
12月1日~1月31日	101.0	179.6	179.7	275.4	192.1(12月), 119.1(2009年1月)

注:从2008年11月起,俄罗斯石油和石油产品出口关税改为每月确定一次。

资料来源:加璐:《俄罗斯资源国有化政策及其对油气产业的影响》,《当代石油石化》2009年第2期。

2012年11月15日,俄罗斯财政部官员亚历山大·萨科维奇向媒体宣布,俄罗斯将从2012年12月1日起将原油出口关税从每吨404.5美元下调至每吨396.5美元。

同时,从2012年12月1日起,石油产品出口关税从每吨267美元下调至261.7美元,汽油出口关税从每吨364.1美元下调至356.8美元。东西伯利亚和里海等地区石油出口继续享受关税优惠,优惠石油出口关税将从每吨199.4美元下调至193.3美元。

俄罗斯政府每月根据国际市场行情调整一次石油和石油产品出口关税征收标准。当然,按照程序,调整后的石油出口关税征收标准须经俄政府于每月底正式核准^①。

2. 俄罗斯的矿产资源(石油)开采税

矿产资源(石油)开采税是俄罗斯对其地下原油资源被开发和利用征收的一种税。俄罗斯矿产资源(石油)开采税的计算同样与乌拉尔牌原油价格相关,其基本计算公式为:

矿产资源(石油)开采税 = 基础税率 × C_p × C_d 。其中: C_p 为价格系数,反映世界原油价格的变动程度; C_d 为优惠系数,在2006年7月之后, C_d 随油田的采出程度而变化。将基本公式进行变换,成为:

矿产资源(石油)开采税 = 基础税率 × (P - 基础油价) / (基础油价 × 基础汇率) × C_d

^① <http://finance.jrj.com.cn/2012/11/15215114683214.shtml>

表 9 2002 ~ 2009 年俄罗斯矿产资源(石油)开采税计算公式

年份	基础税率 (卢布/吨)	基础油价 (美元/桶)	基础汇率 (卢布/美元)	矿产资源(石油)开采税 (美元/吨)
2002 ~ 2003	340	8	31.6	$340 \times (p - 8) / 31.6 / 8$
2004	347	8	31.6	$340 \times (p - 8) / 31.6 / 8$
2005 ~ 2006	419	9	29	$419 \times (p - 9) / 29 / 9$
2007 ~ 2008	419	9	29	$419 \times (p - 9) / 29 / 9 \times Cd$
2009	419	15	17.4	$419 \times (p - 15) / 17.4 / 15 \times Cd$

资料来源:千卫星:《俄罗斯与原油相关的税收及其对石油公司利润的影响》,《国际石油经济》2011 年第 Z1 期。

Cd 的计算公式如表 10 所示。

表 10 2006 年 7 月以来俄罗斯矿产资源(石油)开采税优惠系数

原油采出程度	优惠系数
$N/V < 0.8$	1
$0.8 \leq N/V \leq 1$	$3.8 - 3.5 \times N/V$
$N/V > 1$	0.3

注:N 为原油累计产量,V 为 2006 年 1 月 1 日确定的原始可采储量(A、B、C1 和 C2 类油田,俄罗斯石油储量标准)。

资料来源:同表 9。

表 11 2005 ~ 2011 年俄罗斯矿产资源(石油)开采税率

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
原油的资源开采基础税率(卢布/吨)	419	419	419	419	419	419	419
原油的资源开采基础税率(卢布/桶)	57.4	57.4	57.4	57.4	57.4	57.4	57.4
反映世界油价变化的系数(Cp)	$(P - 9) \times R / 261$				$(P - 15) \times R / 261$		
反映储量损耗程度的系数(Cd)	—		$3.8 - 3.5 \times N/V$				

注:P 为应税期乌拉尔牌原油的平均价格(美元/桶);R 为俄罗斯联邦中央银行确定的应税期平均汇率(卢布/美元);N 为单个油田的原油累计产量;V 为 A、B、C1 和 C2 类油田初始可采原油储量。

资料来源:同表 2。

在计算 C_p 系数(反映世界原油价格变动程度)的公式中,适用于矿产资源(石油)开采税的起征点于 2009 年开始从每桶原油 9 美元提高到每桶 15 美元。

表 12 2010 ~ 2014 年适用于原油和天然气产品的矿产资源开采税率

	2010	2011	2012	2013	2014
适用于石油产品的矿产资源开采税(卢布/吨)	419	419	446	470	470
适用于天然气产品的矿产资源开采税(卢布/千立方米)	147	237	509	582	622

资料来源:盖达尔经济政策研究所:《2011 年的俄罗斯经济:趋势和展望(33 期)》,盖达尔研究所出版社 2012 年版,第 256 页。

3. 俄联邦财政通过石油出口关税和矿产资源(石油)开采税获得的收入

从 21 世纪初开始,俄罗斯联邦财政通过石油出口税和矿产资源(石油)开采税获得了数额巨大的收入(见表 13)。

表 13 2000 ~ 2011 年俄罗斯联邦来自石油和石油产品出口的税收收入

(单位:亿美元)

2000 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年(11 月)
349	1 124	1 400	1 649	2 289	1 412	1 939	2 357

资料来源:同表 2。

(二) 中国的石油特别收益金^①

1. 石油特别收益金的概念和立法依据

由于中国原油价格已与国际市场接轨,国家对原油涨价增加的利润通过开征特别收益金进行调节。中国的石油特别收益金,指国家对石油开采企业在国内销售国产原油时因价格超过一定水平所获得的超额收入按比例征收的特别收入。石油特别收益金实行 5 级超额累进,从价定率计征,按月计算、按季缴纳。石油特别收益金征收比率按石油开采企业在国内销售原油的月加权平均价格确定。

2006 年 3 月 25 日,中国财政部发出通知,声明根据《国务院关于开征石

^① 依据现行的《中华人民共和国资源税暂行条例(细则)》,石油的资源开采税率是 5%。由于中国的资源(石油)开采税不像俄罗斯的同类税种一样以一定的方式形成主权基金(稳定基金以及拆分后的储备基金和福利基金),与本文的讨论旨趣相左,故此暂且加以抽象。

油特别收益金的决定》(国发[2006]13号),从次日起开始执行《石油特别收益金征收管理办法》。

从 2006 年 3 月 26 日起,凡在中华人民共和国陆地领域和所辖海域独立开采并销售原油的企业,以及在上述领域以合资、合作等方式开采并销售原油的其他企业,均应按规定对因原油价格超过每桶 40 美元所获得的超额收入,按 5 级超额累进从价定率的方式,缴纳石油特别收益金,按月计算、按季缴纳,征收比率为 20% ~ 40% (价格超过每桶 60 美元时,征收比率是 40%)。

该办法规定,石油特别收益金属中央财政非税收入,纳入中央财政预算管理。

2006 年 6 月 30 日,中国财政部发布《关于征收石油特别收益金有关问题的补充通知》(财企[2006]183号),就石油特别收益金的征收范围作出进一步规定:凡在中华人民共和国陆地领域和所辖海域开采的石油,无论其是否在中国境内销售,均应按规定缴纳石油特别收益金。中外合作油田按规定上缴国家的石油增值税、矿区使用费以及国家留成油不征收石油特别收益金。合资合作企业应当缴纳的石油特别收益金,由合资合作的各方中拥有石油勘探和开采许可证的一方统一向财政机关申报。石油特别收益金以人民币缴纳^①。

2011 年 12 月,中国财政部发布公告,决定从 2011 年 11 月 1 日起,将石油特别收益金起征点由每桶 40 美元提至每桶 55 美元。

此次起征点提高后,石油特别收益金征收仍实行 5 级超额累进从价定率计征,按月计算、按季缴纳。征收比率分别是 20%、25%、30%、35% 和 40%,但每个征收比率对应的原油价格却发生了很大变化(见表 14)。

表 14 征收比率及速算扣除数 (单位:美元/桶)

2006 年 3 月 26 日 ~ 2011 年 10 月 30 日			2011 年 11 月 1 日起		
原油价格	征收比率	速算扣除数	原油价格	征收比率	速算扣除数
40 ~ 45(含)	20%	0	55 ~ 60(含)	20%	0
45 ~ 50(含)	25%	0.25	60 ~ 65(含)	25%	0.25
50 ~ 55(含)	30%	0.75	65 ~ 70(含)	30%	0.75
55 ~ 60(含)	35%	1.5	70 ~ 75(含)	35%	1.5
60 以上	40%	2.5	75 以上	40%	2.5

资料来源: <http://news.hexun.com/2012-01-06/137019260.html>

^① http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/caizhengbuwengao2006/caizhengbuwengao20066/200805/t20080519_24348.html

2012年3月28日,中国财政部《关于调整石油特别收益金征收方式的通知》(财企[2012]42号)规定,从申报缴纳2012年石油特别收益金开始,将征收方式由原按月计算、按季缴纳调整为按月计算、按季申报、按月缴纳。由缴纳石油特别收益金的石油开采企业填写石油特别收益金申报表,由各集团公司汇总,在每季度结束后的10个工作日内,向财政机关申报缴纳上季度各月石油特别收益金^①。

2. 中国石油特别收益金的规模

2006年,国家征收石油特别收益金450亿元人民币;2007年前三季度征收410亿元人民币,预计全年征收600亿元人民币以上^②。2008年,国家实收石油特别收益金1077.9亿元人民币^③,其中“中石油”缴纳逾850亿元人民币,占其全年利润总额的62.42%^④。2009年,国家实收石油特别收益金680亿元人民币^⑤。2010年,国家实收石油特别收益金898.9亿元人民币^⑥。根据各公司年报数据统计,2006~2010年,三大石油公司累计上缴石油特别收益金3615亿元人民币。其中,“中石油”为2310亿元人民币、“中石化”为794亿元人民币、“中海油”为511亿元人民币^⑦。2011年,三大石油公司上缴石油特别收益金共计1357.69亿元人民币。其中,“中石油”为1024.58亿元人民币、“中石化”为190.35亿元人民币、“中海油”为142.76亿元人民币^⑧。2006~2011年,国家累计征收石油特别收益金共4972.69亿元人民币。

(三) 稳定基金——俄罗斯联邦分享石油收益的成功模式

1. 俄罗斯稳定基金的建立

(1) 稳定基金的法定职能

根据2003年12月23日颁布的第184号联邦法律——《俄罗斯联邦稳

^① http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2012wg/wg201205/201207/t20120724_668816.html

^② <http://finance.sina.com.cn/roll/20071210/08511847193.shtml>

^③ <http://www.stockstar.com/zsh/SS2009092130152107.shtml>

^④ <http://cn.reuters.com/article/commoditiesNews/idCNnCN045218920090120?rpc=311>

^⑤ <http://finance.ifeng.com/roll/20100813/2511620.shtml>

^⑥ <http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n258203/n259490/13864252.html>

^⑦ <http://auto.ifeng.com/news/special/youjia/20111114/712526.shtml>

^⑧ 参见三大石油公司2011年年度报告。

定基金法》，2004 年 1 月 1 日俄罗斯联邦稳定基金正式建立。依据相关法律法规，稳定基金是俄罗斯联邦预算资金的组成部分，其基本功能是在石油价格低于其基础价格时用于保证联邦预算平衡，对经济起到保险作用；同时，该基金还被赋予保证国内经济稳定发展、消除流动性过剩、降低通货膨胀压力以及降低国内经济对原材料出口收入波动的依赖等项功能。

(2) 稳定基金的资金来源

稳定基金的来源主要有两部分。一是石油出口实际价格与基础价格之间的差额，以超额出口税和超额矿产资源（石油）开采税两种方式收取；二是上一财政年度联邦预算资金的剩余部分及稳定基金运作的收益。超额税收收入是主要来源，本文主要讨论这一部分。

稳定基金建立之初，俄产乌拉尔牌石油基础价格定为每桶 20 美元，自 2006 年 1 月 1 日起提至每桶 27 美元。

(3) 稳定基金的管理机制

根据相关法律，稳定基金的主要功能是弥补油价下跌到低于所定基础价格时出现的联邦预算赤字。稳定基金总额的最低门槛为 5 000 亿卢布（按当时汇率折算约合 180 亿美元），当累积基金总额超过 5 000 亿卢布时可用于其他目的。基金的使用额由相应预算年度的联邦预算法规定。

自 2004 年稳定基金建立以来，国际市场实际油价远远高于预期基础价格，俄罗斯国内连续多次上调石油出口关税和矿产资源开采税税率，基金总额增长早已超出预期。至 2007 年 1 月 1 日已达 891.3 亿美元，到 2008 年 3 月 1 日更高达 1 573.8 亿美元。最初，基金被存入中央银行的卢布账户，但在通胀率高企的背景下，基金面临贬值的压力。于是，参考国际上一些资源国的做法，俄罗斯政府于 2006 年 4 月 21 日颁布 229 号政府令，即《俄罗斯联邦稳定基金管理程序》，提出稳定基金的管理模式。

管理程序规定：俄罗斯联邦财政部为基金管理人。财政部与中央银行签订合同，联邦国库在联邦中央银行开设专门账户，由中央银行对基金进行运作，并按合同规定对所使用基金支付利息。

稳定基金的资产有法定币种结构：美元占 45%、欧元占 45%、英镑占 10%；实际外汇币种构成与规定币种构成的偏离幅度为：美元 $\pm 5\%$ 、欧元 $\pm 5\%$ 、英镑 $\pm 2\%$ 。

稳定基金的法定投资方向是购买外国主权债券，但为规避风险，所购债券的种类、购买额度以及偿还期限等均由俄联邦政府根据国际评级机构的风险评级确定。

俄罗斯联邦财政部必须履行以下义务:第一,保证稳定基金的资金业务核算按照联邦预算资金业务核算的程序进行;第二,将稳定基金分配使用情况作为联邦预算执行情况的一部分向联邦政府提交季度报告和年度报告;第三,季度报告要反映每年4月1日、7月1日和10月1日稳定基金在中央银行账户上的币种结构、中央银行对其账户上稳定基金偿付结算利息、中央银行使用稳定基金的收益额以及用稳定基金购买的外国债券名称和收益等信息;第四,年度报告要反映以上要求的全年总体情况。

(4) 稳定基金的使用方向

建立之初,稳定基金主要是在保值的基础上发挥稳定经济的作用。具体使用方向是:第一,偿还苏联解体前后所欠国际金融组织和巴黎俱乐部成员国的外债;第二,偿还俄罗斯联邦财政部在1998~1999年为偿还和重组国家外债向俄罗斯对外经济银行所借款项;第三,弥补联邦养老基金赤字;第四,为组建发展银行和对外经济银行注资;第五,为增加联邦投资基金拨款等。

(5) 稳定基金的投资收益

稳定基金投入运营以来,年结算收益率为10.75%(按美元计算)。中央银行外汇账户的稳定基金使用年收益率分别为:美元——6.23%、欧元——3.62%、英镑——5.52%。投资净收益为62亿美元,仅2007年12月15日~2008年1月30日半个月净收益就达11.7亿美元。

很明显,稳定基金的建立在保值的基础上实现了增值。

(6) 稳定基金的作用

稳定基金发挥了积极的作用。第一,帮助俄罗斯提前偿还了巴黎俱乐部220亿美元的债务,为俄罗斯节省77亿美元利息;第二,为俄罗斯航空业现代化建设作出了贡献;第三,为国内金融战略机构融资,如向俄罗斯发展银行注资74亿美元以及向俄罗斯国家投资基金注资37亿美元;第四,资助和推动了高技术产业的发展,如资助俄罗斯纳米技术集团公司120亿美元等^①。

2. 稳定基金的重组:储备基金和国家福利基金

俄罗斯联邦政府于2007年12月29日颁布第955号政府令,即《储备基金管理程序》,2008年1月19日又颁布了第18号政府令,即《国家福利基金管理程序》。这两个政府令生效以后,联邦政府于2006年4月21日颁布的第229号政府令——《俄罗斯联邦稳定基金管理程序》即告作废。新的政府令规定:自2008年2月1日起,俄罗斯稳定基金一分为二,分立为储备基金

^① http://news.xinhuanet.com/mrdx/2008-02/03/content_7558273.htm

和国家福利基金。分立以后,两个基金分工明确、职能明晰,有利于有效管理和投资运作^①。

(1) 储备基金和国家福利基金的规模 and 比例

俄罗斯法律规定,储备基金额度要达到 GDP 的 10%。截至 2008 年 1 月 30 日,俄罗斯稳定基金总额约为 3.852 万亿卢布(约合 1 573.8 亿美元)。稳定基金分立后,两种新基金的比例安排为:储备基金总规模为 3.069 万亿卢布(约合 1 254 亿美元),占原稳定基金的 80%;国家福利基金总规模为 7 830 亿卢布(约合 320 亿美元),占原稳定基金的 20%。

储备基金和国家福利基金资产的币种结构分别为:美元占 45%、欧元占 45%、英镑占 10%。按 2008 年 1 月 30 日的汇率,储备基金构成为 564.3 亿美元、382.1 亿欧元和 63.1 亿英镑;国家福利基金构成为 104.2 亿美元、127.3 亿欧元和 13.9 亿英镑。

(2) 基金的资金来源和法定功能

以石油、天然气开采税和石油产品出口税的形式获得的收入是两种基金的基本资金来源^②。

根据俄罗斯联邦财政部的设计,来自石油(原油)开采和出口以及石油产品出口的收入依次流向不同的去处:第一是上缴预算。上缴预算的该类收入应达到相应财政年度预计 GDP 总额的一定比重(由相应财政年度的预算法规定,2008 年为 6.1%,2011 年为 3.7%)^③。第二是将后续的石油(原油)、天然气开采和出口以及石油产品出口的税收收入转入储备基金,一直到储备基金总额达到相应年度预计 GDP 总额的 10%。第三是将剩余的石油、天然气收入注入国家福利基金。

不过,石油收入的分流时间间隔不同于原来的稳定基金,采取的是每年年末统一划拨注入的方式,而不是每月划拨一次。

根据设计意图,储备基金的主要功能是缓冲国际石油价格下跌对俄罗斯联邦预算可能造成的冲击,其作用实际等同于其前身稳定基金。国家福利基金则侧重于风险较高的增长型投资,其收益主要用于公民养老金拨款。

出于应对国际金融危机的需要,俄罗斯联邦预算重现较大规模的赤字。

^① 殷红:《俄罗斯“国家福利基金”的建立及意义》,《俄罗斯中亚东欧研究》2008 年第 3 期。

^② 本文在此将天然气开采税加以抽象,在引用的数据中将其视为石油开采税。

^③ <http://www.minfin.ru/en/nationalwealthfund/accumulation>

为了尽可能弥补并消除赤字,俄罗斯政府决定,2010年1月1日~2014年1月1日,俄罗斯联邦来自石油、天然气税收的收入暂不执行以一定比例转移给储备基金和国家福利基金,而是全部用于预算支出;国家福利基金的经营收入也暂时不用于国家福利基金自身的积累,而是用于国家预算支出^①。

(3) 储备基金和国家福利基金的保值增值

对储备基金和国家福利基金的管理,相较于稳定基金来说有所松动。基金不仅可以购买外国主权债券,也可购买外国中央银行和金融局发行的公债及国际金融组织的债券,还可以在外国银行和信贷组织存款。各使用方向的结构为:主权债券占80%、外国中央银行和金融局发行的债券占15%、国际金融组织的债券占5%。

分立之后,新基金管理程序规定,购买外国主权债券的国家为美国等14国。

3. 储备基金和国家福利基金的现状与前景

(1) 储备基金

储备基金的经营目标,从长远看,是储备基金资产的保值和稳定的回报水平。

储备基金的资产管理由俄罗斯联邦财政部按照俄罗斯联邦政府规定的程序和条件实施,俄罗斯中央银行将作为业务上的实际操作者从事经营管理活动。

储备基金的使用方式有以下两种:购买外币(美元、欧元、英镑)并储存在中央银行的联邦财政部账户上,中央银行根据银行账户协议支付利息;购买以外币计值的外币资产和金融资产。首选第一种投资方式。

表 15 俄罗斯储备基金的投资结构(%)

联邦预算法确定的 适宜金融资产品种	联邦政府确定的 投资结构	财政部确定的 战略资产配置方案
外国政府债券	50 ~ 100	100
外国国家机构和中央银行债券	0 ~ 30	0
超国家债券	0 ~ 15	0
在外国银行和存款机构的存款	0 ~ 30	0

^① <http://www.minfin.ru/en/nationalwealthfund/accumulation>

为了提高经营管理效率,俄罗斯联邦财政部被授权在政府确定的范围内具体配置储备基金的战略资产。

拟用储备基金购买的外国债券应该具备相应的条件,债券的票面价值应该用美元、欧元或英镑标明,债券的支付应该用与票面相同的货币进行。储备基金也可购买某些超国家债券和金融工具。储备基金资产还可以投资国际货币基金组织的金融工具——特别提款权(Special Drawing Rights, SDR),其构成俄罗斯联邦在国际货币基金组织中的现金存款。根据国家法律和联邦财政部与联邦中央银行的协议,由财政部委托中央银行对以特别提款权形式存在国际货币基金组织的储备基金资产负责。

俄罗斯国家储备基金不购买私人机构发行的债券。

2009 年 3 月初,俄罗斯联邦财政部作出决定,禁止储备基金投资诸如“房利美”和“房地美”等海外机构发行的债券。财政部决定,95% 的储备基金应投资主权债券,其余 5% 可用于投资国际金融机构发行的债券,禁止对外国银行存款进行投资^①。

自国际金融危机以来,俄政府每月拿出部分储备基金来弥补财政赤字,仅 2009 年 7 月就从储备基金中拿出近 1 000 多亿卢布用于弥补财政支出之不足^②。

储备基金在反金融危机的过程中发挥了十分积极的作用。当然,其数量也从危机前的 1 426 亿美元(2008 年 9 月 1 日)大幅减少到 254.4 亿美元(2011 年 1 月 1 日)。

不过,由于后来国际金融危机有所缓解,国际能源价格并未像人们预测的那样低,因此,俄罗斯储备基金依然保持了一定的存量。

此外,为了支持联邦主体以及保持预算平衡,虽然联邦政府规定从 2010 ~ 2014 年将海关税收账目直接列入国库^③,但实际上,从 2010 年以来,储备基金与之还是有资金往来^④。2012 年 11 月初,储备基金总额为 613 亿美元。

(2) 国家福利基金

国家福利基金的设计功能是更加机动、有效地利用资金,促进经济发展,提高居民福利水平。根据普京总统的构想,基金内含两项职能:一是为国家

① <http://cn.reuters.com/article/companyNews/idCNnCN052947120090305>

② <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/m/200908/20090806439507.html>

③ <http://news.eastday.com/w/20090311/u1a4234973.html>

④ <http://www.minfin.ru/en/reservefund/statistics/balances/2012>

发展机构注资,如向俄罗斯发展银行注资 74 亿美元以及为俄罗斯国家投资公司注资 37 亿美元等^①。二是补充养老金拨款,提高养老人员的生活水平,应对未来老龄化问题。按照联邦政府的设计,这一基金将投资于高风险同时也是高收益的领域,如外国公司的股票等。

国家福利基金属于俄罗斯联邦财政的一部分,其管理权归俄罗斯联邦财政部、中央银行以及其他金融机构。管理程序由俄联邦政府制定,俄政府授权财政部全权负责基金资产的外汇结构分配、比重及期限的确定,并确认基金的管理程序。财政部每季度、每年要向政府提供基金的收入及其使用的报表,并在财政部网站上公布这些数据和资料。

从实际情况来看,虽然储备基金被大量用于弥补财政赤字,但国家福利基金则始终未用于救市和弥补财政赤字。到 2009 年 10 月底,基金总额达到 933.8 亿美元,到 2011 年 4 月底,总额更达到创纪录的 943.4 亿美元,到 2012 年 11 月初依然保持在 871.9 亿美元的高位。

2010~2012 年,国家福利基金共为养老金提供资金 1.113 3 亿欧元、1.524 98 亿美元和 2 110 万英镑,总计 3.310 5 亿美元,约合 100 亿卢布^②。

2012 年 12 月 12 日,普京总统在国情咨文里指出,2012 年俄罗斯储备基金和国家福利基金总额将约为国内生产总值的 9%,因此,2013 年国家可能从国家福利基金中拨出 1 000 亿卢布投资基础设施债券^③。

(四) 中国石油特别收益金与俄罗斯稳定基金的比较

与俄罗斯的稳定基金和后续的储备基金、国家福利基金相比,中国的石油特别收益金就显出了自己的特点。

1. 设立的法律依据层次低

俄罗斯的稳定基金以及后来拆分成的储备基金和国家福利基金,其法律依据分别是 2003 年 12 月 23 日颁布的第 184 号联邦法律(即《俄罗斯联邦稳定基金法》,该法作为一节被列入《俄罗斯预算法典》)、2007 年 12 月 29 日颁布的第 955 号政府令和 2008 年 1 月 19 日颁布的第 18 号政府令;而中国石油特别收益金的法律依据仅仅是《国务院关于开征石油特别收益金的决定》(国发[2006]13 号)和财政部发布的《石油特别收益金征收管理办法》。

2. 征收的性质、规模、作用和来源都有所不同

^① 俄财政部网站, <http://www.minfin.ru>

^② <http://www.minfin.ru/en/nationalwealthfund/statistics/amount/index>

^③ http://www.rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20121212/43644229.html

(1) 性质不同。俄罗斯征收的是超额出口税和超额资源开采税, 中国征收的是非税收入。显然, 税在国家财政上的意义远远大于非税收入。同时, 俄罗斯的稳定基金及后来拆分成的两个基金都是外币基金, 而中国的石油特别收益金只是本币收入。

(2) 二者的规模相差很大。从 2004 年正式建立到 2006 年 8 月, 俄罗斯稳定基金已有收入 821.4 亿美元, 截至 2008 年 2 月 1 日, 累计收入达 1 573.8 亿美元。拆分之后, 储备基金为 1 251.9 亿美元, 国家福利基金为 320 亿美元。截至 2012 年 11 月 1 日, 储备基金为 613.6 亿美元, 国家福利基金为 872 亿美元。而中国的石油特别收益金只是从 2006 年 3 月起开征, 截至 2011 年年底累计征收 4 972.69 亿元人民币。以 1:7 的汇率(2006 年 5 月 15 日为 1:8; 2011 年 12 月 9 日为 1:6.364 4) 计算, 只有大约 710 亿美元。

(3) 二者所要完成的任务不同。根据俄罗斯相关法律, 稳定基金的主要功能是弥补油价下跌到低于所定基础价格时出现的联邦预算赤字。当累积基金总额超过 5 000 亿卢布时可用于其他目的。而中国的石油特别收益金只是作为非税收入, 用于对公益性行业和困难群体的补贴。实践中, 2006 年对公益性行业和困难群体支付补贴 210 亿元人民币, 2007 年前三季度支付补贴 420 亿元人民币^①。

所谓公益性行业和困难群体, 大体上是指农村客运、公共交通、出租车行业及受油价影响的渔业、林业; 因液化石油气价格提高导致支出增加的城镇居民以及因柴油价格提高而增加支出的种粮农民等^②。

不过, 困难群体如何定义尚需研究, 公益性行业中同样也有获得利润的企业, 两者都需要做进一步的界定。同时, 用此办法实现收入的再分配是否合适也需要研究。因为政府一方面通过特定的部门来确定价格, 借助国有石油公司将社会的收益吸收一部分, 另一方面, 又通过另一部门向企业收取部分收益, 这种国有石油公司收益的一增一减, 实际上是收取了社会的部分收益。通过征收石油特别收益金, 政府的财力增加了, 但能否真正用作补贴弱势群体却难以确定。另外, 垄断企业也有可能利用自身影响力把其所承担的费用转嫁给消费者^③。

(4) 二者的收入来源不同。虽然二者都是石油资源的国际价格超过一定

① <http://finance.sina.com.cn/roll/20071210/08511847193.shtml>

② <http://news.qq.com/a/20071207/001774.htm>

③ http://www.cnsb.cn/html/news/25/show_25218.html

点后的高额收益,但俄罗斯的基金主要来源于资源出口,来源于国际市场的消费者。

中国的石油特别收益金主要是依照国际价格水平,对将原油产品出售给国内下游炼化企业的原油生产者征收,收入来源是国内市场的加工企业。国内能源产品市场的供求状况决定了这些企业的产品市场主要是国内市场,这些加工企业如何消化这些成本就成为一个问题。如果不能在企业内部消化,就势必要突破其产品销售的国家控制价格,那样,就会把这部分费用转嫁给国内石油产品的消费者。即使不能突破国家定价上限,企业也会凭借自己的垄断地位和国企的身份优势,从政府求得补贴。这样,以石油特别收益金的方式获得的部分垄断收益又会以补贴的形式返回企业。这部分收益就只是在政府和企业之间转了一圈,重新回到企业,成了国有垄断企业的可支配收益。

事实上,早在2005年,“中石化”就获得了一次性补偿100亿元人民币^①。2006年和2007年,“中石化”分别获得50亿元和123亿元人民币财政补贴^②,2008年获得503亿元人民币的财政补贴;2008年,“中石油”也获得157亿元人民币的财政补贴^③。2010年,“中石油”获得财政补贴15.99亿元人民币,“中石化”获得财政补贴3.21亿元人民币^④。

与此相关的是国内成品油定价问题。

俄罗斯国内市场的成品油价格是企业自主定价。当然,俄政府对国内石油产品价格也有一些调控措施。但无论如何,俄罗斯石油企业试图通过在国内市场提价或在国际市场高价出售石油产品以获利,以及俄罗斯政府通过反垄断措施、税收手段甚至行政命令谋求国内石油市场平稳,都是可以理解的。

相比之下,中国的国有垄断石油企业将上游产品(原油)以国际市场的高价出售给国外的炼化企业或自己的下游企业,从中获得垄断高额收益,让自己的炼化板块以国际市场高价购进自己上游板块的产品或从国际市场进口原油,将下游产品——成品油以国家设定的价格在国内市场出售。由于中国原油的开采成本低于国际水平,上游板块能够获得高额垄断收益,即使有所谓石油特别收益金,上游业务还是能获得高额垄断收益^⑤,但下游则总是表现

① <http://news.qq.com/a/20080320/000390.htm>

② <http://finance.sina.com.cn/chanjing/eyxw/20111226/080311061528.shtml>

③ <http://finance.qq.com/a/20090330/000529.htm>

④ 同②。

⑤ 高素英:《中石油中石化被曝转移利润索要巨额补贴》, <http://finance.qq.com/a/20120416/004086.htm>

为亏损。其实,这里的实质是下游将利益输送给了上游,但在压力之下,政府却要给这些石油企业的下游板块业务提供所谓补贴。上游高收益、下游得补贴,结果是石油企业的利益相关者获得超过社会一般水平的经济利益。这是人们难以接受的。有论者指出,2011年,“中石油”至少将上千亿元人民币转移到上游的生产与勘探板块,而“中石化”至少将 500 多亿元人民币转移到生产与勘探板块;而它们又以下游亏损为由年年向国家索要巨额补贴^①。

(5)从实际作用来看,俄罗斯的稳定基金发挥了积极的作用:帮助俄罗斯提前偿还了巴黎俱乐部 220 亿美元的债务;为国内金融战略机构提供了资金,资助和推动了高技术产业的发展等。拆分后的基金在弥补预算赤字和抵御金融危机方面都发挥了重要的作用,国家福利基金还将在支持社会保障事业(养老金)方面发挥重要作用。而中国的石油特别收益金发挥的作用还比较有限。

3. 二者在国家经济生活中的地位和前景不同

俄罗斯的稳定基金及拆分后的储备基金和国家福利基金已经成为国家经济生活中不可忽视的重要组成部分,有一个稳定的、可预期的发展前景。而中国的石油特别收益金则面临石油巨头发起的调高起征点以及与资源税整合甚至取消的可能,起征点也确实从每桶 40 美元调高到 55 美元,但未来前景尚不明朗。

六 启 示

通过对中俄两国石油收益分配机制的分析,我们可以得到以下一些启示。

第一,中国石油产品价格形成机制有待进一步调整。参照俄罗斯的做法,应与本国联系紧密的国际油价种类作为定价的依据。俄罗斯的油价紧盯有重要影响力的布伦特油价,在此基础上设定一定程度的升(贴)水,中国也应该选取有影响力的国际油价种类作为定价依据,现行的国际三油价中的辛塔油价影响力有限,应该以别的国际油价替换,形成新的油价依据结构。例如,选取美国西得克萨斯中质原油、英国布伦特原油和迪拜交易所阿曼原油的期货价格,把三者按一定权重整合,形成国内油价的基础。

俄罗斯油价是即时盯住布伦特油价并以一定的升(贴)水予以调节。中国的国内油价调节有一个连续 22 天涨落 4% 的调价时间和幅度限制。很明显,22 天时限过于漫长,容易造成国际、国内油价变动时滞,给投机活动留下

^① 高素英:《中石油中石化被曝转移利润索要巨额补贴》, <http://finance.qq.com/a/20120416/004086.htm>

空间。应该尽可能缩短这个时限,最起码缩短 50%,以 10 天为宜。

另外,4%的涨(跌)幅也有待商榷。例如,以每桶 100 美元为基数,符合 22 天涨幅 4% 的条件,油价涨到每桶 104 美元,每桶涨了 4 美元;但如果国际油价在以后的 22 天里平均下降 4 美元,又回到每桶 100 美元,国内油价却不能随之下调,因为以每桶 104 美元为基数,4% 的降幅是每桶 4.16 美元而不是 4 美元。因此,这个幅度最好取消,在一个相对短的时间里,按照一定的升(贴)水幅度,让国内油价与国际一揽子油价联动。

调价、定价的主体应该由国家下移到大的石油企业,国家有关部门只制定约束性规范并加以监督,这是市场经济体制的内在要求。

第二,中国石油价格构成要素有必要简化。俄罗斯乌拉尔牌原油的单位价格可大体分为成本(包括投资)、生产税(矿产资源开采税和出口税)和利润(含所得税)三部分,而中国石油产品的价格构成要素要复杂一些,复杂就复杂在所得税以外的税金一项。除资源税和石油特别收益金外的其他税种应尽可能归并简化,石油特别收益金应向暴利税过渡。

第三,俄罗斯较低的单桶产量税后利润的增长率说明,油价上涨带来的收入增长大部分被政府的税收以及投资和成本的上涨所吸收。中国石油企业这方面的资料不多,无法得出类似的结论。

第四,在净利润分配中,俄罗斯石油企业管理层获得的薪酬似应高于中国石油企业高层管理者的水平,但数据十分有限,不能十分确定。

但从公司投资者获得股息红利的水平看,中国石油企业的股东得到了远高于俄罗斯石油企业股东的回报(45%和 10%)。

资料显示,“中石油”的美国投资者获得了异常丰厚的收益^①。

就其本国股东的收益来看,通过股息方式获得的收益也是丰厚的。

中国石油天然气股份有限公司在国内最大的股东是“中石油”(2010 年占股 86.2% 以上)，“中石油”以股息方式获得了巨额收益,这笔收益在“中石油”的财务系统中整合之后只有很小一部分上缴国家财政。

与此相对应,“中石化”的天价灯和天价酒、“中石油”的团购商品房等石油企业内部奢侈消费则令人印象深刻^②。

第五,与来源于俄罗斯石油生产税的稳定基金(储备基金、国家福利基

^① <http://finance.qq.com/a/20120823/004197.htm>

^② <http://tj.focus.cn/news/2012-02-20/1786693.html>. <http://finance.ifeng.com/stock/special/zshjd>

金)相比,中国的石油特别收益金制度有进一步改革的必要。

从性质上说,可以立法的形式成立非再生能源(石油)基金。将目前以石油特别收益金形式征收的绝对地租以暴利税的形式征收归国家财政,据此建立非再生能源基金,并以外汇储存和运作,使其性质接近于主权财富基金。

从用途上说,该基金应该是当国际市场能源价格低时进口能源产品并加以储存,以便在国际市场价格上升时平抑国内能源价格。

从动态运行机制来说,在国际油价相对低时,可提高国内开采原油的非再生能源(石油)基金收费水平,增加国内原油开采成本,以便减少国内石油开采量,鼓励进口原油;在国际油价相对高时,可降低国内开采原油的非再生能源基金收费水平甚至免收相关费用,以便降低高油价时期的原油开采成本,鼓励增加国内原油开采,减少高价进口。

从总体征收水平来看,如果国际油价保持基本稳定,未来应该过渡为非再生能源(石油)基金的石油特别收益金(暴利税)还有进一步提高的空间。根据“中海油”公布的 2011 年年报,含特别收益金 15.77 美元的单桶原油开采成本为 43.2 美元,扣除特别收益金,成本为 27.43 美元(其他两大石油公司情况类似)。同年,“中石油”原油平均销售价格为每桶 104.2 美元,其单桶原油销售的毛利率达到 73.68%,远高于一般行业的平均毛利率(35%左右),两者之间的差额(38.68%)就是理论上的非再生能源(石油)基金的征收空间。

如果实现了上述改革,中国石油公司内部下游板块向上游板块输送利润、下游板块又从国家财政获得补贴的时代也就结束了。至于下游企业,随着国内成品油定价机制的合理化,原油无论来自国内自己公司的上游板块还是从国外进口,都是与国际市场价格联动的,人为压价造成的所谓政策性亏损自然也就不复存在。

第六,至于国内成品油市场的需求一方,在俄罗斯,人们也许有理由为成品油的涨价抗议、示威,有条件享受一个相对低的成品油价带来的福利,因为俄罗斯是一个资源大国,又是一个人口有限因而市场有限的国家;而在中国,石油资源有限(目前已有一半以上的原油来自进口^①),人口是俄罗斯的近 10 倍,除了那些弱势产业、公共交通及国防需要以外,什么人在多大程度上消费石油产品,原则上只能由市场来决定,通过用油补贴维持大面积的低油价消费是不可持续的。

(责任编辑:农雪梅)

^① 原油进口依存度在 2009 年突破 50% 后,2010 年和 2011 年均维持在 55% 左右。