

非常规油气资源产业财税政策的影响机理

丁浩(博士生导师) 代汝峰

(中国石油大学(华东)经济管理学院 青岛 266580)

【摘要】 随着常规油气资源的日益枯竭,非常规油气资源将在保证我国能源安全的任务中发挥越来越重要的作用。虽然我国非常规油气资源储量十分丰富,但是目前并没有形成系统的财税政策来促进非常规油气资源产业的发展。本文采用系统思考的方法,应用因果回路图作为分析工具,探讨非常规油气资源产业财税政策的影响机理,在对财税政策作用机理深入理解的基础上,提出促进我国非常规油气资源产业发展的财税政策建议。

【关键词】 非常规油气产业 财税政策 影响机理

一、引言

随着世界经济的不断发展,对能源需求的不断增加,油气资源的稳定保障成为一个国家能源安全需要考虑的重要问题。进入21世纪以来,全球范围内探明新增常规油气资源储量的增长速度明显放缓,而非常规油气资源的勘探开发速度却保持快速增长的态势。非常规油气资源是在常规开采技术下不能开采出来的油气资源,主要包括煤层气、页岩气、致密油、油砂等。

我国非常规油气资源的储量十分巨大,仅页岩气的储量就达到30万亿~100万亿方,位列世界第四,煤层气的资源量也十分丰富,资源储量位列世界前三位。加快利用丰富的非常规油气资源对于改变我国的能源结构、保证我国的能源安全具有重要的意义。目前我国已经出台《页岩气十二五规划》、《关于加快煤层气(煤矿瓦斯)抽采利用的若干意见》等多项政策文件促进非常规油气的开发,但是国家还没有形成系统的财税政策确保非常规油气资源产业的稳定发展。

本文采用系统思考的方法对非常规油气资源产业的财税政策影响进行动态分析,探讨非常规油气资源产业财税政策的影响机理,在对财税政策作用机理深入理解的基础上,提出促进我国非常规油气资源产业发展的财税政策建议。

二、基于系统分析的非常规油气资源产业财税政策影响机理研究

1. 系统分析模型。约翰·斯特曼和彼得·圣吉将福瑞斯特教授创立的系统动力学应用于思维模式的研究,建立了系统思考理论。所谓的系统思考,就是将事件的因果关系及其影响机理进行全面的考虑,采用整体思维处理动态负责问题。通过将事件放到系统中进行思考来扩大人的思考时间与空间。

因果回路图是进行系统思考的重要工具。在因果回路图中包含多个变量,变量之间的影响关系由正负箭头进行表示。由因果链中正负箭头的个数可以决定因果链的极性。当因果

回路图为正反馈,独立变量的变化会导致其他变量的同向变化;当因果回路图为负反馈,独立变量的变化会导致其他变量的反向变化。本文将使用因果回路图作为分析工具,对财税政策影响我国非常规油气资源产业的机理进行分析。

2. 财政政策对非常规油气资源产业发展的影响机理分析。政府可以通过政府投资、财政补贴等财政激励政策加大对非常规油气产业勘探、开发、生产等环节的投资与支持,进而促进非常规油气产业的发展。图1为财政政策对非常规油气产业影响因果回路图。从图1中可以看出对非常规油气资源产业勘探投资的增加会提高非常规油气探明储量及可采储量的数量,从而提升了企业开采非常规油气的意愿;开采数量的增加也直接影响到非常规油气资源产业内非常规油气资源的生产与销售,非常规油气产量的增加会使油气价格下降,进而导致预期价格的降低;石油企业在决定是否勘探开发新的油气田或者增产原有油气田的时候会受预期价格的影响,如果预期价格不高,那么企业只会开发一些现有油田,而不会投入新的资金用于勘探活动。

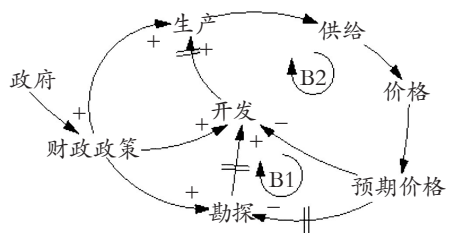


图1 财政政策对非常规油气产业影响因果回路

2007年国家出台《财政部关于煤层气(瓦斯)开发利用补贴的实施意见》和《国家发展和改革委员会关于煤层气价格管理的通知》对煤层气的开发利用进行了财政补贴和价格管制。随后国家便对煤层气发电制定了优先上网、开采补贴0.2元/立方米的政策措施,这些措施的实施使得煤层气的产量在

2007年之后大幅上升。2008年我国煤层气的产量为50亿立方米,2010年产量就达到了100亿立方米。所以说财政优惠政策的实施对非常规油气产业的发展具有重要作用。

3. 税费政策对非常规油气产业发展的影响机理分析。非常规油气产业的税费政策主要包括增值税、营业税、消费税、资源税、石油特别收益金、矿产资源补偿费以及其他税费等,图2为不同种类的税费政策对非常规油气产业影响的因果回路图。

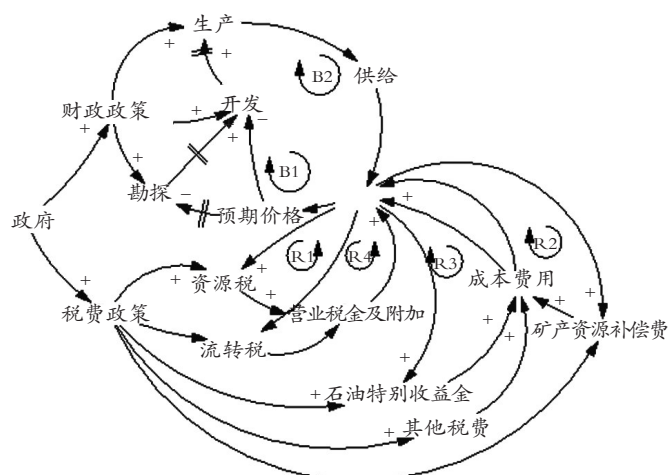


图2 税费政策对非常规油气产业影响因果回路

(1)资源税。非常规石油天然气资源属于国家能源矿产,需要使用从价定率缴纳相应的资源税。从图2中看出,非常规油气价格上涨会增加企业缴纳的资源税额,资源税的增加会导致营业税金及附加的上涨,从而增加了石油企业的生产成本,导致非常规油气的价格上涨,形成非常规油气价税协同增长的增强回路(R1);非常规油气价格的增长会直接影响到非常规油气的勘探、开发、生产。从长远看油气资源价格呈现上涨趋势,而资源税是按照价格的一定比例进行征收,价格上涨会促进资源税的上涨,从而直接增加了油气开采企业的成本,这一部分成本能否通过价格上涨转嫁出去或者通过技术创新降低成本进行内部消化,直接影响着非常规油气产业的勘探、开发和生产活动。目前我国非常规油气产业资源税方面的优惠政策只实施在煤层气上,其他非常规油气并没有享受到资源税的减免政策。煤层气近几年的发展速度明显要高于其他非常规油气,这与资源税的减免有一定的关系。

(2)矿产资源补偿费。矿产资源补偿费是为了维护国家对矿产资源的财产权益,促进矿产资源的勘查、合理开发和保护征收的一种费用。国家增加非常规油气矿产资源补偿费会提高石油企业的生产成本,生产成本的增加会促进油气价格的上升,因为补偿费是按照销售收入的比例进行征收,油气价格的上升又会导致矿产资源补偿费的增加,形成增强回路(R2)。目前我国只对部分非常规油气例如页岩气实行了矿产资源补偿费减免政策,但是对煤层气、油页岩等并没有优惠政策。

(3)石油特别收益金。石油特别收益金是当国内原油销售

价格超过一定水平时,国家按一定比例从石油开采企业销售国产原油所获得的超额收入中征收的特别收入。石油特别收益金是按照原油超额收入的一定比例进行征收,政府降低非常规石油特别收益金的征收比率或者起征点,会导致石油企业的成本费用增加,进而推动石油价格的上升;石油价格的上升又会增加到石油特别收益金的缴纳,从而形成石油特别收益金和油气价格上的增强回路(R3)。在石油特别收益金方面,我国目前还没有对非常规油气资源实施税费优惠政策。

(4)流转税。流转税是对商品或劳务的流转额进行征收的一种税,非常规油气资源产业流转税主要是营业税、增值税、消费税等。消费税按照从量定额和从价定率计征,营业税和增值税分别按照从价计征和从价定率进行征收。同资源税相同,非常规油气价格上涨会增加企业缴纳的流转税额,流转税的增加会导致营业税金及附加的上涨,从而增加了石油企业的生产成本,导致非常规油气的价格上涨,形成非常规油气价税协同增长的增强回路(R4)。2007年1月1日起,对煤层气抽采企业的增值税一般纳税人抽采销售煤层气实行增值税先征后退政策。但在营业税方面,财政部已经明确表示营业税是红线不能动摇不能减免。目前我国非常规油气同常规油气缴纳的营业税率相同,而增值税率均为13%。

(5)其他税费。其他税费包括领取探矿权、采矿权许可证登记费、环境监测费、环境治理补偿费、污染物排放费、水资源费等费用,这些费用通过影响企业的生产成本进而影响到油气价格的高低。这些费用增了石油企业的生产成本,会影响到非常规油气产业勘探、开发和生产。

三、促进我国非常规油气产业发展的财税政策建议

1. 增加财政支出,加大基础设施建设。财政支出会影响到非常规油气资源的建设力度。积极的财政政策会引导资金进入非常规油气资源产业的勘探、开发和利用领域。非常规油气资源产业目前处于产业发展初期,很多非常规油气开采项目需要先进行基础设施的投入才能进行后续工作。因此我国需要制定积极的非常规油气资源产业政策,加大其基础设施建设。首先,要扩大产业直接扶持力度,推动产业和谐发展。财政通过直接拨款、补助产业的勘探开发,对一些风险较大的活动进行财政扶持。其次,扩大非常规油气的支持范围,推动产业的整体发展。非常规油气产业属于一个大型综合产业,其领域众多,需要技术广泛。对非常规油气产业的发展不能只对其中某一环节进行扶持,而应扩大扶持面,保持产业发展的连贯性。最后,运用多种财政工具,促进非常规油气产业融资能力提升。可以通过政府融资担保、财政补贴、设立专项资金等多种财政工具,促进产业融资能力提升。制定明晰的引进民间资本和外资的政策,引导企业加大投资力度,解决制约非常规油气资源发展的资金和技术瓶颈问题。

2. 提升技术创新的税收激励,降低非常规油气开采成本。技术创新是产业发展的重要前提,对处于产业发展初期的

宏观调控下高速公路筹融资问题探讨

杨华青

(湖南大学金融与统计学院 长沙 410079)

【摘要】 本文总结了2011~2012年高速公路建设的筹融资状况,分析了2013年我国经济形势和银行信贷情况,并借鉴各地高速公路建设的筹融资办法,就改善高速公路建设筹融资现状提出了一些具体可行的方法。

【关键词】 高速公路 筹融资 宏观调控

一、近两年高速公路建设筹融资状况及政策基本面分析

2011年是全国高速公路建设银行贷款融资十分艰难的一年。高速公路建设资金需求量巨大,国家继续实施稳健的货币政策,银行信贷规模紧缺,银行贷款资金到位率低,其他融资产品审批不确定性强,特别是2011年7月8日,国内主流信用评级机构之一的中诚信国际信用评级有限责任公司将收费公路行业展望由稳定调整为负面,致使高速公路行业报送的中期票据、短期融资券等业务暂停审批。交通运输部、省(市)人民政府有关部门为全面完成高速公路建设任务,将筹融资工作作为重点来抓,强力推进,各大银行将有限的资金

产业来说更是如此。谁掌握了核心技术,谁就在竞争中取得了先机。目前我国只掌握了小部分非常规油气开发的技术,大部分的非常规油气开采技术并不成熟。我国非常规油气资源产业优惠政策主要集中在勘探开发上,针对产业技术还没有出台扶持政策予以帮助。因此,获得非常规油气开采的核心技术,必须在深刻把握产业发展特征和创新能力的基礎上,加大其税收扶持力度。

第一,加快增值税扩围的步伐,对新技术的应用给予增值税优惠。第二,发挥关税对非常规油气产业自主创新的调节作用。加快培育非常规油气产业自主创新能力既要靠产业自力更生,又要借助技术的吸收引进。非常规油气资源具有独特的形成、富集与分布规律,应使用财政杠杆推动产学研的结合,积极开展天然气水合物、油砂、煤层气等非常规资源勘探开发技术的研发。

3. 以成熟经验做指导,建立优惠政策体系。目前在我们国家非常规油气资源中煤层气的勘探开发已经较为成熟,在发展过程中也积累了一定的经验。国家先后出台多个文件促进煤层气产业的发展。2013年在以往优惠政策和实践经验的基础上,我国针对煤层气产业出台了《煤层气产业政策(征求意见稿)》,里面涉及市场准入、产业布局、勘探开发等多个方面。因此我国应借鉴以往经验,抓紧构建非常规油

规模尽可能最大限度地投放到高速公路建设中,取得了较好成效。但总体看,银行信贷资金到位率仍普遍不高。

2012年上半年国家从加强宏观调控出发,继续实施稳健的货币政策和积极的财政政策,银监会为防范金融风险,发布了银监发[2012]12号文件《关于加强2012年地方政府融资平台贷款风险监管的指导意见》,强调各银行应控制列入政府融资平台公司的高速公路建设信贷资金的投放。2012年下半年,国家针对国内经济增速趋缓,经济下行压力增大,采取了一系列措施对宏观经济进行预调微调,央行连续两次下调存款准备金率和近三年来的首次降息,增加市场可流动性资

气资源产业的优惠政策体系,具体来说:一是在国家层面尽快制定非常规油气资源战略发展规划。非常规油气资源具有一定的发展潜力和重要战略意义,需从长远性、战略性来用好资源。二是要根据不同种类非常规油气的特点制定区别的财税优惠政策,区别对待。非常规油气的种类很多,每个种类都有他自己的特点,应根据非常规油气自身的特性制定差别的税率制度。

【注】 本文受教育部人文社科基金项目(编号:11YJCZH-108)及山东省自然科学基金项目(编号:ZR2012GM011)资助。

主要参考文献

1. ROGNER H H. An assessment of world hydrocarbon resources. Annual Review of Energy and Environment, 1997;22
2. 国土资源部.2010年全国油气矿产储量通报,2011
3. 张金川,徐波,聂海宽.中国页岩气资源勘探潜力.天然气工业,2008;28
4. 约翰·A.斯特曼著.朱妍等译.商务动态分析方法——对复杂世界的系统思考与建模.北京:石油工业出版社,2008
5. 杨成.论市场经济条件下政府职能与财政政策.现代商业,2010;30
6. 黄盛初,刘文革,赵国泉.中国煤层气开发利用现状及发展趋势.中国煤炭,2009;35