

健全成本控制是构建石油储备体系当务之急

◎主持人: 邹民生、乐嘉春

石油储备体系建设目标应适合我国当前国情

记者: 最近, 受美国原油和汽油库存双双下降, 以及热带风暴可能影响石油供应消息影响, 导致国际油价再度走高。其实, 近年来国际油价的震荡, 这一因素促使我国加快了实施石油战略储备计划的建设步伐。那么, 我们该如何定位我国石油储备体系的建设目标呢?

金三林: 我个人认为, 我国应当从石油生产和进口大国、以国家石油公司为主导、目前还处于社会主义初级阶段等国情出发, 建立与国家发展阶段、能源市场化程度相适应的、动态的国家石油储备体系。

国际能源署 (IEA) 根据不同的储备主体曾将石油储备划分为政府储备、企业储备 (又分为法定储备和商业储备) 和机构储备三种。这三种储备模式功能各异, 各司其职, 相互补充, 只有将它们有机组合来构建国家石油储备体系, 才能有效地保证国家石油安全。目前, 最常见的组合模式有三种: 政府储备-商业储备 (如美国)、政府储备-企业法定储备-商业储备 (如日本)、机构储备-企业法定储备-商业储备 (如德国)。

当然, 一个国家在石油储备体系建设目标的选择上, 既要考虑到本国国情, 又要考虑不同储备模式的优缺点 (见右表)。由右表显示, 这 8 种储备模式各有优劣, 但总的来看, “政府-机构-商业”的储备模式优点比较突出, 发展也比较成熟。实际上, 目前机构储备模式越来越受到重视, 建立机构储备模式的国家数量也在逐年增加, 并有企业义务储备向机构储备转化的趋势。

如果再考虑到我国是石油生产和进口大国、以国家石油公司为主导、政府管制能力较强等特殊国情, “政府-机构-商业”模式最宜作为我国国家石油储备体系的终极目标。

在此终极目标下, 我国石油储备体系的建设过程可分三步走: 在起步时期 (2010 年以前), 建立以政府储备为主体、以商业储备为补充的国家石油储备体系; 在过渡时期 (2010-2015 年), 逐步过渡到以政府储备和企业法定储备为主、以商业储备为补充的国家石油储备体系; 在过渡期后 (2015 年以后), 最终建立起以政府储备为主导、以机构储备为主体、以商业储备为补充的国家石油储备体系。

从四方面落实石油战略储备的成本控制

记者: 建立石油储备的成本很高, 如何控制成本, 是我们必须面对的一个问题。这也是一个全球性问题。今天, 我们是否来讨论一下我国该如何解决好石油战略储备的成本控制问题。

金三林: 确实, 如你所说, 如果说建立科学、规范行和稳定的资金保

■嘉宾



金三林: 国务院发展研究中心信息中心副研究员, 经济学博士。研究方向为宏观经济、能源经济。

障体系是非常必要的话, 那么成本控制机制却是目前我国建设石油储备体系的当务之急。纵观各国的石油储备体系建设情况, 成本控制问题始终是一个焦点和难点, 但一些石油储备制度相对成熟的国家已积累了不少好的做法, 值得我们借鉴。

我们先来看一下石油储备的构成成本主要由哪些方面组成的。首先, 包括石油储备的直接成本。也就是说, 建立存储设施的建安成本、管理维护成本和购买成本。相对而言, 前两项成本所占比重较小, 也比较容易控制, 而购买原油的成本比其它两项成本要高得多, 也很难控制, 如何尽量降低低储备油的购买成本是各国石油储备实施中的一个重大问题。

其次, 还包括风险成本, 即石油收购过程中的价格风险、建设维护过程中的自然风险、投放过程中的运输风险等。为了避免和降低损失, 必须防范各个环节可能产生的风险。

在石油储备大国中, 美国在石油储备成本控制上的一些做法比较科学, 也具有一定的代表性, 概括起来主要有以下几条: 一是奉行“成本最低”原则; 二是根据成本效益分析确定石油储备方式; 三是坚持市场化操作; 四是选择好采购方式和采购时机; 五是实施“矿产资源特许费换石油”。

我个人认为, 我国在石油储备成本控制上, 应当包括采购成本控制、储存成本控制、动用成本控制, 以及必要的风险防范措施。

第一, 采购成本的控制。石油采购成本的影响因素主要包括采购方式和采购时间。我国石油储备的采购应主要做好以下四方面工作: 一是坚持市场化运作。对已确定的储备石油的收购和投放任务, 要坚持按市场经济的规则运作, 要引入竞争机制, 做到公开、公平和公正。在进口原油和成品油时, 原则上要采用招标的方式, 委托中标企业代理订货和运输等。在国内市场收购时, 宜以直供用户价配置。在特殊情况下, 可以由政府确定收购价格。

二是选择合理的采购方式。在采购工具上, 应尽量使用长期合约, 并配合以石油期货套保业务来锁定石油的采购价格。当国际油价跌至我国进

口原油中期平均价格以下时, 国家可通过采购现货, 实现战略储备油的建仓工作。同时, 由具有国际贸易经验的企业, 通过向大型国际石油公司购买远期交货原油合同的方式, 对品质适中的境外资源进行较大规模的委托性采购, 在固化远期价格的前提下, 获得远期交货的实物资源。当国际石油价格有利时, 我们可多签订一些采购长约, 再运用期货工具将石油储备价格固定在较低水平上。

三是合理选择采购时机和采购数量。采购时机选择的基本原则是在市场低迷的情况下进行购买。为了分散风险, 各国都采取了分步实施的方法, 通过较长的时间周期来达到石油储备的目标与规模。在采购时, 要控制好每次的采购规模, 并提高透明度, 避免自身采购造成国际原油价格的上涨。在采购频率的安排上, 我们还要注意与我国的财政支付能力结合起来。在既定的预算之下, 要尽量减少资金成本。

四是石油储备计划早期阶段应以份额油为主。所谓份额油是指我国在国外的石油建设项目中参股或投资, 每年从该项目的石油产量中分取一定的份额, 而不是从国际原油市场上直接采购。这种方式并不能降低采购价格, 但能减轻对国际油价的冲击, 并减小价格波动风险。

当然, 要发挥上述四个措施的作用, 还必须具备一个前提条件: 石油储备主体具有成本意识和市场意识。从这个角度来看, 国家石油储备管理中心应成为一个独立核算的机构。

第二, 储存成本的控制。为了节约储存成本, 可以采取动、静结合的“三三制”, 即对石油储备规模作如下三种分割, 形成具有一定保值功能的石油储备结构: 三分之一储备油必须保质和保量, 并存储于库况最为优良的油库中; 三分之一储备油可考虑实行年度总量控制, 即在保质、保量和保值的前提下, 可由仓储企业结合现货市场轮换进行吞吐吸纳和轮换更新; 三分之一储备油可考虑以等额资金参与石油期货市场的套期保值进行运作。

与上述“三三制”相适应, 在储备油库中, 既要以静为主, 在任何一个时点上都有保质和保量的储备油, 也要有参与市场的吞吐运作, 特别是通过结合库场 (石油市场), 实现低成本轮换来更新储备油; 还有配合期货市场交易的周转库与交割库。这一动静结合的库存结构, 有助于尽可能减少或杜绝存“死”油的情况, 从而有助于相应地减少财政补贴, 在相当程度上又可以顺应社会主义市场经济发展的客观要求。

第三, 动用成本控制。在动用石油储备时, 原则上采用竞价销售, 通知相关企业参加竞拍。储备管理中心向石油公司招标, 再由石油公司按市场价格销售, 回收资金上缴财政部的石油储备基金专门账户, 用来补充石油储备。如果不能进行竞价销售的话, 动用石油储备时可参照当时国际市场上同品种油价, 并附带相应的费用和损耗确定价格。在特殊情况下, 可由政府来确定销售价格。

第四, 风险控制。国家石油储备体系建设涉及到储备基地建设、石油采购、储藏、运输等多个环节,

每一个环节都可能存在很大的风险。因此, 在石油储备体系建设过程中, 我国非常有必要引入商业保险这一工具来分散风险。实际上, 在公共项目中引入商业保险来分散风险也是发达国家正在大力推行的一个做法。

尽管目前我国已开始建立石油储备体系, 但有关信息显示我国还没有引入商业保险来分散风险。因此, 当前的首要任务是要提高政府和储备管理机构、储备公司的商业保险意识, 并借助商业保险来分散和转移风险。

同时, 政府对石油储备保险应提供政策性支持措施作为保障: 一是在石油储备预算中设立专项资金, 对投保人 (储备机构) 的保费进行补贴; 二是对经营石油储备保险的金融机构实行特殊的优惠政策, 如减免税等。

创新外汇储备使用方式: 将外汇储备转化为石油储备

记者: 眼下, 我国外汇储备继续大幅增长, 如何有效地使用外汇储备已成为一个社会关注的焦点问题。你认为, 创新外汇储备的使用方式, 将外汇储备合理地转化为石油储备, 是否值得思考?

金三林: 确实如此, 目前我国的

外汇储备已超过 12000 亿美元, 并跃居世界首位。但是, 外汇储备规模过大也孕育着巨大的市场风险。如果将石油资源视为一种新的储备资产, 那么石油储备也可以成为外汇储备的投资对象。因此, 将外汇储备转化为石油储备, 适时进行石油与金融互换, 既可以提高外汇资产的收益, 又可以有利于国家金融安全。在国家 (外汇) 投资公司成立之后, 外汇储备转化为石油储备的可能性大大增加。

将外汇储备转化为石油储备的一种方式, 类似于此前汇金公司向国有商业银行注资, 由国家外汇投资公司直接增加国家石油储备中心的资本金, 所用外汇主要在国际市场上购买储备油, 不在国内进行二次结汇; 另一种方式是, 由国家外汇投资公司或主要石油企业、民营石油资本共同在海外组建石油产业投资基金, 主要投资于海外石油资源, 为石油储备提供稳定的油源。这样, 外汇储备可以购买基金的方式间接转化为石油储备。

同样, 还可以用外汇储备购买和持有石油期货。但参与石油期货的企业, 必须具备国际市场公认的交易资格和较高的商业信誉, 也必须具有丰富的操作经验和严格的风险管理措施。由于我国石油企业参与国际石油期货市场运作的人才和经验还比较缺乏, 这一思路目前仅限于理论层面上进行探讨。

不同石油储备模式的优缺点

序号	模式	优点	缺点
1	政府储备	政府可直接决策, 直接管理和监督, 最可靠, 最透明, 最有效	缺乏市场化运作, 缺乏竞争, 经营效率低, 成本高, 财政负担大
2	企业法定储备	可利用现有存储设施和队伍, 经营效率高, 成本低, 动用快而方便	与生产库存混放, 透明度低, 监管困难, 增加企业负担, 需要先立法后实施
3	企业商业储备	应用比较灵活, 增加企业的抗风险能力	应对社会危机的公平性和效率性较低
4	机构储备	避免了企业储备和生产库存混放, 监管比较容易, 透明度较高, 公平性较好, 应急效果较好, 降低成员财务负担	没有充分利用已有企业的储运设施, 需要先立法后实施
5	政府-商业	发挥政府储备和企业储备的优势, 效率较高, 有一定灵活性	政府成本较高, 对企业的监管难度较大
6	政府-企业法定-商业	发挥政府储备和企业储备的优势, 在社会上较公平地分担储备责任	给企业增加一定负担, 存在一定程度的监管困难, 储备效率和储备成本均存在一定的问题
7	机构-企业法定-商业	发挥企业和机构储备的优势, 利用企业现有资源, 降低财政负担	没有充分发挥政府在储备中的主要作用, 企业负担过大, 公平性差
8	政府-机构-商业	综合发挥政府、机构和商业储备的优势, 公平性较好, 效率性也较高	结构较为复杂, 加大政府监管难度

■资料链接

我国石油储备体系建设三个阶段

1. 起步期 (2010 年以前)

我国于 2002 年开始建立政府战略储备, 计划到 2010 年实现 1200 万吨 (约 22 天净进口量) 的石油储备量。同时, 三大石油公司也拥有一定数量的商业储备。因此, 以政府战略储备为主体、以企业商业储备为补充的国家石油储备体系是我国石油储备体系建设的起点和客观现实。

2. 过渡期 (2010-2015 年)

在这一时期, 政府战略石油储备基地将基本建成, 政府储备规模将有较大扩大。同时, 应通过立法要求主要

石油生产、销售企业和用油大户企业在正常的商业储备以外, 建立法定储备。由于我国石油企业以国有企业为主, 企业法定储备很适合我国。企业法定储备和政府储备一起, 形成国家的法定储备量。

3. 成熟期 (2015 年以后)

进入这一时期以后, 企业法定储备的管理和运营比较成熟, 国内石油领域的市场化程度大大提高, 可择机建立石油储备联盟, 使企业法定储备向机构储备转变。最终建立起以政府战略储备为主导, 以机构储备为主体, 以企业商业储备为补充的国家石油储备体系。

■看点

●我国应当从石油生产和进口大国、以国家石油公司为主导、目前还处于社会主义初级阶段等国情出发, 建立与国家发展阶段、能源市场化程度相适应的、动态的国家石油储备体系。“政府-机构-商业”模式最宜作为我国国家石油储备体系的终极目标。

●我国石油储备体系的建设过程可分三步走: 在起步时期 (2010 年以前), 建立以政府储备为主体、以商业储备为补充的国家石油储备体系; 在过渡时期 (2010-2015 年), 逐步过渡到以政府储备和企业法定储备为主、以商业储备为补充的国家石油储备体系; 在过渡期后 (2015 年以后), 最终建立起以政府储备为主导、以机构储备为主体、以商业储备为补充的国家石油储备体系。到 2020 年基本建成符合国情、特色鲜明、管理高效、运行畅通的国家石油储备体系。

●如果说建立科学、规范行和稳定的资金保障体系是非常必要的话, 那么成本控制机制却是目前我国建设石油储备体系的当务之急。我国在石油储备成本控制上, 应当包括采购成本控制、储存成本控制、动用成本控制, 以及必要的风险防范措施。

●今后, 我国在建立与国家发展阶段、能源市场化程度相适应的、动态的国家石油储备体系过程中, 应从以下五个方面入手来加以进一步完善: 第一, 要尽快完善相关法律法规; 第二, 加快石油领域的市场化改革步伐; 第三, 完善管理体制和运行机制; 第四, 逐步完善石油统计报告制度; 第五, 加强国际合作。

■编余

目前, 国际油价仍有走高的可能。油价上升是国际能源危机的一种标志, 石油消费过度导致可获得的石油储量大幅减少, 是导致这一能源危机的主要原因。为此, 一些国家尤其是发达国家相继建立了各自的战略石油储备体系, 以应付国际油价高企可能对本国经济带来的负面影响。

金三林博士在分析我国应当建立怎样一个国家石油储备体系目标的基础上, 深入探讨了一个易于被忽视的核心问题: 成本控制应当被视为是当前我国石油储备体系建设的当务之急。观察世界各国的石油储备体系建设情况发现, 除了石油储备体系建设中资金保障是一个重要问题外, 成本控制问题始终也是一个焦点和难点。

为此, 金三林认为, 我们不仅要吸收一些在石油储备体系相对成熟国家的经验, 而且在此基础上, 还要考虑我国的一些国情, 并从采购成本控制、储存成本控制、动用成本控制, 以及必要的风险防范措施等角度, 分析我国在石油储备成本控制方面应当如何落实的问题。

确实, 石油储备的成本控制问题, 是我国建设战略石油储备体系的一个关键问题, 这一问题也应当引起市场关注。

——亚夫

从五个方面完善我国石油储备体系建设

◎金三林

今后, 我国应尽快完善相关法律法规建设, 加快我国石油领域的市场化改革和制度建设进程, 并加强国际合作力度, 由此为国家石油储备体系建设提供有力保障。

第一, 要尽快完善相关法律法规。根据我国的实际情况, 我国石油储备相关法规的主要内容应该包括: 国家石油储备体系的总体框架, 政府储备、企业法定储备 (机构储备) 和企业商业储备之间的相互关系; 石油储备的发展目标及不同时期的实际规模; 国家石油储备的决策机构、管理机构 and 承担机构, 不同层次机构之间的权力、义务和相互关系; 储备石油的收购、轮库和动用的完整程序和主要运作方式; 石油储备建设的各种优惠政策等。

目前, 国家能源主管部门正在起

草《石油储备条例》 (简称《条例》)。从我国石油储备建设的现状和发展趋势来看, 《条例》应重点规范政府储备、企业法定储备建设, 并对商业储备建设提出指导意见, 《条例》主要适用于石油储备体系建设的起步期和过渡期, 即从现在到 2015 年。在过渡期完成以后, 应出台《石油储备法》, 并以机构储备、政府储备为主要规范对象。

第二, 加快石油领域的市场化改革步伐。我国石油储备体系的建设, 必须与石油领域的市场化改革紧密结合, 并同步实施。今后, 我们应进一步明确三大石油公司作为国家石油公司的战略定位, 并建立起规范的政资与政企关系; 进一步改革现有的成品油定价机制, 扩大国家石油公司的定价权限, 并建立起规范、透明的补贴制度; 在非自然竞争领域里, 应进一步放松对民营资本的门槛准入,

由此增加市场的竞争性。同时, 用法律形式明确民营石油公司对国家石油安全的关系。

第三, 完善管理体制和运行机制。借鉴美国、日本和德国等国经验, 并结合我国的实际国情, 本着适度集中、政企分开和机构精简的原则, 建立起由中央统一-管理、决策层、管理层和操作层相互分离的三级管理体制。其中, 决策层是国务院的能源主管部门, 可设立国家石油储备办公室作为具体办事机构; 管理层是国家石油储备管理中心, 是独立核算的特别法人机构; 操作层包括政府成立的石油储备基地公司, 未来将组建的石油储备联盟, 也包括承储的民营企业。国家应通过法律界定好各层次的“责、权、利”关系。

在我国石油储备的购买、入库、轮库和动用等环节上, 我们应坚持市场化运作, 实行国家石油储备的代理

制, 只要符合储存条件和要求的企业都可以通过投标竞争的方式参与, 最终形成管理科学、调控有力、高效灵活和费用节省的石油储备运行机制。政府掌握收购、动用的决定权, 但主要以合同的形式委托承储企业进行日常工作。企业法定储备或机构储备 (储备联盟) 的储存由企业或联盟根据法律法规自行实施, 政府进行监督。

为了保证实际石油储备规模的合理性和相对稳定, 国家应通过五年规划和年度计划的形式, 明确国家石油储备规模的总目标, 并根据石油储备的结构, 确定每个层次石油储备的具体规模。

第四, 逐步完善石油统计报告制度。国际能源署 (IEA) 和欧盟的大多数成员国都要求石油经营者要定期报告石油生产、销售、进出口、库存等统计数据。目前, 我国的能源统计还

不够完善, 特别是石油的统计数据仍不完全, 还不能满足建立国家能源数据库的需要, 这是不利于提高决策的科学性和及时性的。因此, 在建立我国石油储备体系的过程中, 我们应建立石油信息的报告制度, 完善石油统计体系, 使政府能及时跟踪和监测石油供需形势、市场变化, 对石油储备应保持多大规模、应急情况下的投放数量等进行决策。

第五, 加强国际合作。为了国内利益和作为负责任的大国, 我国在建设石油储备体系过程中, 也应该加强国际合作。首先, 要加强与国际能源署的合作。可建立国家能源主管部门与国际能源署的定期对话机制, 互通通报各自的石油供需情况, 共同应对投机操作、恐怖主义等影响国际能源安全的重大问题; 其次, 应积极参与亚洲能源协作, 协调各国石油储备政策, 共同应对区域能源危机。