

中国石油财税制度

——理论研究与政策解读

赵选民 董春诗
焦 兵 李继翠

著

 科学出版社
www.sciencep.com

西安石油大学优秀学术著作出版基金 资助出版
西安石油大学油气资源经济与管理研究中心

中国石油财税制度

——理论研究 with 政策解读

赵选民 董春诗 焦 兵 李继翠 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是关于中国石油财税制度理论与政策研究的一部学术专著。本书运用现代经济科学与管理科学的理论工具,对特种资源型行业的财税制度(中国石油财税制度)进行了系统研究,具有重大的理论及实践价值。全书共七章。首先对中国石油财税制度的历史变迁过程进行了回顾,析出了石油财税制度变迁的主要因素,进而提出了石油制度变迁的一般框架,然后分别对石油增值税、石油企业所得税、石油资源税费以及其他特殊的石油财税制度的内在演进逻辑进行了系统的解说,并在此基础上勾画了石油财税制度的改革与完善的宏大图景。书中资料翔实,内容丰富,既有理论推导,又有经验实证,是近年来国内关于中国石油财税制度研究的最新力作。

本书的读者对象为石油天然气企业的财税工作者、财税制度研究人员、国家和地方财税部门的有关人员及经济管理类各专业大学生、研究生等。

图书在版编目(CIP)数据

中国石油财税制度:理论与政策解读 / 赵选民等著. —北京:科学出版社,2008

ISBN 978-7-03-022734-8

I. 中… II. 赵… III. ①石油工业-财政制度-研究-中国②石油工业-税收制度-研究-中国 IV. F426.22 F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120713 号

责任编辑:刘 鹏 / 责任校对:朱光光

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:王 浩

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2008 年 9 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2008 年 9 月第一次印刷 印张:13 3/4

印数:1—1 500 字数:265 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

前言

石油财税制度长期以来一直扮演着规范国家与石油企业利益关系的重要角色。在我国石油企业发展的困难时期,国家通过建立勘探开发基金制度、实行储量有偿使用费和油田维护费等财税政策有力地支持了石油企业走出困境;而在我国石油企业进入良性发展时期,石油企业也通过资源税、所得税以及特别收益金等形式向国家上缴了大量税金,为国家财政资金的增加做出了重要的贡献。

进入 21 世纪,关于石油财税问题的探讨随着油价的日益高涨而不断升温,作为长期关注石油财税问题的研究人员,我们一直希望能够有一个机会对石油财税制度的 30 年发展历程做一个全面的梳理和总结,在一个自治的学术框架中探讨每一项石油财税政策的起因及推进的逻辑。2003 年初,中国石油集团财务资产部与我们关于石油财税问题的讨论,给我们提供了这样一个宝贵的机会。随着讨论的不断深入,我们发现,中国石油财税的发展过程就是一个企业财税政策筹划的过程。石油增值税转型的理论基础、石油所得税合并缴纳的模式创新以及石油资源税费体系的重叠与交叉等极有价值的理论问题使我们在这一领域的探讨如食甘饴。经过四年多的理论积累与思考,我们终于将这些年的研究成果形成了《中国石油财税制度——理论与政策解读》一书。

本书主要包括七章。第一章主要对中国石油财税制度自新中国成立以来 50 多年的发展历史进行全景式的概览,重点探讨了我国石油财税制度每次重大变迁的历史背景和主要动因;第二章主要对中国石油财税发展过程中出现的政策性税收筹划这一创新工作进行展开描述,探析这一创新出现的背景及所需具备的条件;第三章主要对石油增值税转型的问题进行探讨,中国石油企业创造性地提出全生产过程理论,率先实现了石油增值税向消费型增值税的转型,而我国石油增值税在这方面的探索为我国进一步全面推行消费型增值税积累了宝贵的经验;第四章主要对石油企业所得税的纳税创新问题进行分析,随着 1998 年石油企业股份公司与存续企业的分离以及 2002 年存续企业专业化重组的进行,

中国石油所得税的纳税方式发生了石油集团整体所得税返还、股份公司合并纳税以及专业化公司合并纳税等纳税方式的创新,本章重点是对石油所得税纳税方式创新的逻辑脉络和理论基础进行解构;第五章主要对石油资源税费体系的描述,石油资源税费体系是一个备受争论的领域,资源税与资源补偿费的重复征收问题、特别收益金与暴利税的区别问题以及矿区使用费的国际接轨问题等都是目前探讨的焦点,本章选择从油气资源开发中的利益关系这一崭新视角出发,探讨现有石油资源税费体系形成的逻辑以及存在的主要问题;第六章主要对其他特殊的石油财税制度进行概要的描述,本章重点对以税还贷政策、原油出口退税政策、特定地区石油开采进口物资免税政策以及海外石油开采及石油工程作业涉及的财税政策等在我国石油工业发展过程中起过重要推动作用的特殊石油财税制度进行纵向剖析;第七章主要对未来石油财税制度提出我们的构想,本章应该是我们的具体改革方案设计,重点是通过对比国内外石油税制的比较,探讨我国石油财税制度发展和完善的方向。

当然,本书是我们对中国石油财税制度研究的初步成果,在许多方面仍需进一步探讨与完善。限于我们自身的水平和研究视角,书中疏漏之处在所难免,恳请有关专家和读者批评指正。

作者

2008年4月

目 录

前言

第一章 中国石油财税制度形成与发展	1
第一节 我国石油工业的制度变迁	1
一、计划经济时期的石油工业管理体制(1949~1979)	1
二、双重体制时期的石油工业管理体制(1980~1991)	3
三、两大集团的组建与石油工业的体制改革(1992年至今)	6
第二节 石油财税制度的历史沿革	8
一、计划经济时期的石油财税制度(1949~1979)	8
二、双重体制并存时期的石油财税制度(1980~1991)	11
三、市场经济时期的石油财税制度(1992年至今)	21
第三节 我国石油财税制度变迁的动因与新型石油税费框架的形成	29
一、我国石油财税制度改革与创新的动因	29
二、我国新型石油税费框架的形成	31
三、我国现行的石油财税制度	33
第二章 石油财税管理研究	44
第一节 石油财税管理的内涵与原则	44
一、石油财税管理的内涵	44
二、石油财税管理的原则	45
第二节 石油财税管理的理念	46
一、石油财税管理理念的形成背景	47
二、石油财税管理理念的内涵	50
三、石油财税管理理念的实践	53
第三节 石油财税管理的模式	55
一、统一筹划	56
二、分层实施,分级管理	56
第四节 石油政策性税收筹划研究	58
一、新制度经济学的制度供求理论	58
二、石油政策性税收筹划的新制度经济学解说	59
三、石油政策性税收筹划的技术路线	61
第五节 石油财税管理的灵魂——石油企业文化研究	63
一、石油企业文化的精神内涵	63

二、财税管理中的石油企业文化	65
第三章 石油增值税转型的探索	69
第一节 石油增值税改革的理论命题	69
一、生产型增值税对石油企业的影响	69
二、石油增值税改革的理论命题	72
第二节 石油全生产过程理论	75
一、石油生产与经营的特征	75
二、石油全生产过程理论的形成背景	81
三、石油全生产过程理论的主要内容	82
四、石油全生产过程理论奠定了石油增值税制改革的理论基础	85
第三节 石油增值税改革与创新的内容	88
一、重组前石油增值税的实践	88
二、重组改制前后石油增值税的探索	91
三、中油集团专业化重组下的石油增值税的继续改革	95
第四节 石油增值税转型的意义	95
一、石油增值税转型的难点与理论突破	96
二、石油增值税转型的意义	98
第四章 石油企业所得税的纳税模式与政策创新	102
第一节 现行所得税政策对石油企业的影响	102
一、企业集团所得税政策的国内外比较	102
二、现行企业所得税政策对石油企业重组改制的影响	105
三、现行企业所得税政策对石油企业海外拓展的影响	107
四、石油企业所得税改革思想的初步形成与发展	111
第二节 石油企业所得税改革的历程及主要内容	113
一、石油企业所得税改革的历程	114
二、石油企业集团整体所得税返还政策的具体内容	118
三、股份公司合并纳税政策的主要内容	120
四、专业化重组后的石油企业所得税政策	123
第三节 石油企业所得税改革与创新的理论依据	128
一、石油集团整体所得税返还政策的理论创新	129
二、股份公司合并纳税政策创新依据和关键	131
第五章 石油资源税费体系研究	134
第一节 矿产资源税费的理论探讨	134
一、矿产资源税费体系的理论基础——矿产资源的价值构成与补偿理论	135
二、矿产资源补偿费和绝对地租	137
三、资源税和级差地租	140

四、资源超额利润税或红利(bonus)	140
五、权利金(royalty)或矿区使用费	141
第二节 国外资源税费体系的主要种类	141
一、权利金	141
二、资源租金税	142
三、矿业权租金	143
四、国外矿产资源税费体系的主要特点	143
第三节 中国石油资源税费体系的现状	144
一、石油资源税	144
二、矿产资源补偿费	145
三、矿区使用费	146
四、特别收益金	148
第四节 油气资源开发中的利益关系研究	149
一、油气资源开发中利益关系的具体表现	150
二、解读利益关系的基本概念	151
三、利益关系的深层矛盾:油气矿权制度与土地产权制度的冲突	153
第五节 我国石油资源税费体系评价	156
一、绝对地租性质的石油资源补偿费不绝对	156
二、级差地租性质的资源税不合理	156
三、资源税累退性质明显	158
四、资源税的中央与地方共享问题	158
五、矿产资源补偿费名实不符	159
六、矿产资源补偿费与资源税重复	159
七、重复征收矿产资源补偿费及资源税不适宜地质勘探成果商品化	159
八、石油税费管理体制不合理	160
第六章 其他特殊的石油财税制度	161
第一节 石油企业以税还贷政策	161
一、石油企业利用外资外汇贷款和“以税还贷”政策的背景	161
二、石油企业1994~1998年“以税还贷”政策延续的争取	162
第二节 原油出口退税政策	163
一、原油出口退税政策的背景	163
二、原油出口退税的政策规定	164
三、原油出口退税的实际操作	165
第三节 特定地区石油开采进口物资免税政策	166
一、石油企业进口物资税收政策的发展与沿革	166

二、特定地区石油开采进口物资免税的必要性	166
三、特定地区范围的确定	167
四、免税进口物资清单的确定	168
五、特定地区石油开采的进口物资免税的具体操作	168
第四节 海外石油开采及石油工程作业涉及的税收政策	169
一、海外石油开发的背景与进展	169
二、国际税收筹划	171
第七章 完善石油财税制度的构想	173
第一节 我国财税制度改革趋势及对石油财税制度的影响	173
一、我国财税制度改革趋势分析	173
二、国家财税制度改革对石油财税制度的影响	175
三、石油财税制度改革的应对策略	177
第二节 国家石油安全与石油财税制度	178
一、我国国家石油安全的内涵与表现	178
二、国外石油安全的具体措施与借鉴	179
三、石油安全对国家财税制度的要求	180
四、国家石油安全的保障措施	181
第三节 国外石油财税制度研究	183
一、国外石油财税制度现状	183
二、国外石油财税优惠政策	191
三、国外石油税收发展趋势	193
第四节 石油财税制度的发展与完善	195
一、现行石油财税制度的绩效评估	195
二、完善我国石油财税制度的基本原则	198
三、完善石油财税制度的建议	201
主要参考文献	209
后记	210

第一章 中国石油财税制度形成与发展

石油财税制度是指规范国家与石油企业之间利益分配关系的规则与政策。石油财税制度的演进有其内在的逻辑,伴随着新中国成立半个多世纪以来我国石油工业及其管理体制多次的分化组合,我国石油财税制度也经历了多次的调整与变革。本章第一节阐述了我国石油工业大发展与石油工业的制度变迁;第二节阐述了石油财税制度的历史沿革;第三节对我国现行的石油财税制度进行预览与概括。

第一节 我国石油工业的制度变迁

石油财税制度的历史沿革与石油工业整个管理体制的变迁息息相关。石油工业管理体制是国家对石油工业进行管理的各项制度安排的总称,有什么样的石油工业管理体制,就有什么样的石油财税制度,石油工业管理体制构成了石油财税制度演进的历史背景。因此,为了准确地描述石油财税制度的演进轨迹,将首先对我国石油工业管理体制变迁的一般规律进行考察。

随着我国石油工业半个世纪以来的分化组合,石油工业的管理制度也经历了多次的调整与变革,石油工业管理体制的演变反映了我国经济体制从计划经济走向市场经济的基本取向,根据其自身演进的规律和特点,可以分为三个阶段。

一、计划经济时期的石油工业管理体制(1949~1979)

(一) 计划经济时期石油工业管理体制的基本特征

新中国成立后,我国的石油工业就建立了高度集中的管理体制。这种体制开始于1950年隶属燃料工业部的石油管理总局的设立,但那时我国的石油生产还基本上处于分散状态,面对西方国家的封锁禁运和不稳定的国际环境,仿照苏联建立单一的全民所有制和高度集中的计划体制,以迅速形成以重工业为基础的工业体系,成为一个必要的选择,而石油工业由于其在国民经济中的重要战略地位和落后局面,更需集中优势资源来发展。因此,为了从长远和根本上解决石油问题,1955年,国家决定撤销燃料工业部,成立石油工业部,全面负责石油工业的生产建设工作,至此,高度集中的石油工业管理体制已见雏形。20世纪50年代后期到70年代初,在中央及石油工业部统一领导和部署下,先后建成了大庆、渤海等各大油田,促进了石油工业的全面发展。与此同时,石油工业高度集中的管理体制也日臻完备。

70年代,石油工业部作为一个政府部门虽然经历了几次与其他工业部门的分分合合(1970年,煤炭工业部、石油工业部、化学工业部合并成立燃料化学工业部;1975年,撤销燃料化学工业部,成立煤炭工业部和石油化学工业部;1978年,撤销石油化学工业部,恢复石油工业部和化学工业部),但石油工业内部高度集中的管理体制并没有多少改变。

我国石油工业高度集中的管理体制的建立是各种力量共同博弈的结果。人民政权的建立、石油工业的重要战略地位和落后局面、西方国家对中国的封锁禁运、原苏联计划经济的示范效应、公有制和计划经济体制的最终确立等,这些都是新中国成立初影响我国石油工业制度安排的重要因素。石油工业高度集中的管理体制最突出的特点是石油工业部(燃料化学工业部、石油化学工业部)作为一个国家机关集所有者、管理者、经营者三种身份于一身的“三位一体”的产权结构。在这种产权结构下,不但各种原材料价格、原油价格、利税缴纳及职工工资发放等都统一纳入国家计划并严格按计划执行,而且从投资、原材料购进、人员调配到原油去向、炼制、石油化工等的一切工作都由石油工业部全面负责,整个石油工业生产形成了一个庞大的直线职能式组织结构。

在这种高度集中的管理体制下,石油管理局作为石油工业部行政权力的延伸,统一管理本油区内各二级单位的一切生产,严格执行上级部门及其他部委的指令性计划。各石油管理局大多是在石油大会战的基础上形成的,大会战是在石油工业部的统一领导下,由相应的会战指挥部组织实施。油田建成后,相应的指挥机构及作业队伍便组成某某石油管理局,并将一定行政区域的油气资源勘探、开发权授予该管理局,由此便形成了“画地为牢”的管理方式。

(二) 计划经济时期的石油工业管理体制绩效评价

石油工业高度集中的管理体制的最大优点是便于集中大量人、财、物,在某一区域连续作战,在短时间内形成生产力和工业规模。这一时期,我国石油工业经过十次大会战,石油工业得到迅速发展,并逐步形成了独立完善的工业体系,具体体现在原油产量、生产能力大幅度增加,石油工业产值也同步增长。1953~1979年,原油产量增加了10 540.6万t,平均年增长390万t,中国从此甩掉了“贫油国”的帽子,实现了石油自给自足;大批炼油企业相继建成,炼油能力、原油管道运输能力扩大。20世纪70年代,各炼厂逐步发展到1000万t左右的规模,原油加工能力及产品品种也相应扩张,与此同时,我国石油化工也得到了迅速发展;30年间,石油工业部(包括炼油工业在内)向国家财政上缴了大量税金(223.5亿元)、利润(25.6亿元)和折旧费(28.2亿元),为国民经济的快速发展做出了重大贡献。

毫无疑问,计划经济时期,石油工业高度集中的管理体制在迅速形成生产力和工业规模方面的确是有效的。新中国成立以来,我国石油工业的高速发展就充分

证明了这一点。这种体制体现了政府在信息成本较高的情况下,尽可能地通过提高效率来发展生产的良好愿望,但这种制度安排的缺陷恰恰正体现在信息和监督问题上。第一,在高度集中的体制下,处在行政链级最顶端的政府职能部门,一方面必须处理的信息量十分庞大,另一方面又要支付为获得和传递信息而产生的高昂成本。从主体目标函数分析,信息生产者和传递者有谎报信息以利己和机会主义趋向,但因为他们是信息的独占者,对其的监督又极其困难。这种信息不对称而造成的信息失真必然导致决策失误及生产效率的降低,而为了进一步减少这种损失,国家主管部门又不得不出台更为细分化的指标,这样信息处理量又将进一步增大,从而进入恶性循环。第二,生产经营活动的可监督性差,对生产人员激励弱化。第三,责、权、利不对称。从投资方面看,投资数量、投资方向的决策权由生产单位和政府共同承担,使用方式决策权则由生产单位一家承担,而风险、责任大部分由政府承担,因而促使生产单位不断争投资,粗放式经营是必然结果。第四,各油田内部结构呈现“大而全”、“小而全”,各二级单位协调监督难度增大。第五,由于信息问题极易出现决策的长官意志等。因此,随着我国石油工业规模不断扩张,这种高度集中的体制在实际生产管理活动中的低效率会慢慢表现出来,20世纪70年代末,原油出现递减趋势就从侧面反映了这个问题。

二、双重体制时期的石油工业管理体制(1980~1991)

20世纪70年代末80年代初,我国石油工业面临的宏观经济背景是,十一届三中全会召开,中国以市场化为导向的经济改革全面启动,在农村成功地实行了家庭联产承包责任制,对城市的国有企业则开始了放权让利的改革。而从我国石油工业的自身发展看,由于工业规模的进一步扩大及其他一些因素的共同制约,高度集中的管理体制的制度缺陷被放大了;激励和监督难以有效进行,原油产量出现递减,上缴利税能力开始减弱,而投资却不断膨胀,随着中央财政连年赤字,对财政造成极大压力。在这种情况下,为了缓解财政压力,强化激励机制,减少成本支出,遏制产量下滑,石油工业的管理体制开始向市场经济过渡。这段时期我国石油工业管理体制存在两个突出特征:“一亿吨原油产量大包干”政策的推行和“三分四统”格局的形成。

(一) “一亿吨原油产量大包干”政策及其绩效评价

1981年,石油工业部推出了“一亿吨原油产量大包干”的政策,其主要内容有:第一,石油工业部对国家承包一亿吨原油,完成包干基数的其余部分作为石油工业超产原油,超产原油按差价(国际价——国内市场调拨价)计算收入,15%上缴国家能源重点交通建设基金,其余作为勘探开发基金,在石油部和油田管理

局二八分成。第二,石油部工业向国家上缴的商品量按原油产量的 94.5% 计算,节约部分作为超产原油。第三,超产原油出口或在国内高价销售,其差价作为石油工业勘探开发基金。第四,超产原油出口的外汇收入由石油工业部全额留成,用以引进技术、装备及购买国外石油专用管材和钢材。20 世纪 80 年代中后期至 90 年代,政府还陆续推出了若干配套措施,使“一亿吨原油产量大包干”政策更趋于完备。

反映我国石油工业管理市场体制基本走向的“一亿吨原油产量大包干”政策促进了我国石油工业较快的发展,是我国石油工业管理体制在改革初期重大的制度变迁。首先从短期看,“一亿吨原油产量大包干”政策,遏制了产量下滑,缓解了财政压力,改善了激励效能,减少了集权成本,基本上实现了政府的决策目标。在这一政策下,原油产量稳中有升,从 1980 年的 10 595 万 t 增加到 1997 年的 16 034 万 t,增加了近 50%;生产能力实现了同步扩张,仅 1980~1990 年,就新建成生产能力 12 821 万 t;上缴利税及“两金”也大幅度增加,仅 1980~1990 年就达 783 亿元,相当于国家投资的 3.1 倍。其次从长期看,“一亿吨原油产量大包干”政策促成了不同利益主体的形成,这些利益主体通过相互作用,使旧体制逐渐瓦解,市场力量不断壮大。油田管理局和石油工业部具有独立的经济利益和扩大的权限以后,形成了局部的市场关系,如超产原油的高价销售出口、部分原材料的市场采购、融资方式的转变等。放权后各行政主管部门也有了进一步强化对下级各部门约束的动力,这表现为一些市场化手段的引入,如甲乙双方合同制、项目管理等,这些局部和有限的市场关系能够不断冲破一些行政藩篱,从而不断改善资源配置效率。

“一亿吨原油产量大包干”政策在取得上述积极效果的同时,也派生出一些消极的后果。从政府、石油工业部、油田管理局三者的目标函数看,大包干政策使三者都有完成产量指标尽量多生产的动机,因此遏制产量下滑和增产是能保证的。问题是如何有效控制生产成本?对政府来说,生产成本是不可控的,其唯一的努力是逐渐减少政府投资,用银行融资来强化投资约束,增强石油工业部通过提高投资效益以控制成本的动机。而对于石油工业部(总公司)和油田管理局来说,他们对完成指标所付出的成本并不关心,而只对超产成本有较弱的关心,这些便是 20 世纪 90 年代以来,我国石油工业粗放增长、生产成本上升较快的根本原因。另外,大包干政策还加剧了石油企业“大而全、小而全”的组织结构等。

(二) 我国石油工业“三分四统”的管理体制及其绩效评价

“一亿吨原油产量大包干”政策推行后,我国的石油工业管理体制开始了新的变化,并逐步演化为由中国石油天然气总公司、中国海洋石油总公司、中国石油化工总公司和中国化工进出口总公司实行上下游分割、海陆分家、内外贸分治管理的“三分四统”的格局,这是世界上唯一独特的石油工业管理体制和组织形式。

1. 上下游分割

石油工业管理上下游分割的局面开始于1983年中国石油化工总公司的分立。当时,经过两年多的“一亿吨原油产量大包干”政策原油产量稳中有升,而石油化工由于条块分割、分散管理等原因发展较慢,再加上国家财政严重困难,所以国家决定成立石油化工总公司,把石化总公司从中分割出来,直属国务院领导,1988年,中国石油天然气总公司成立以后,中国石油组织结构便形成了两大公司分居上下游的分割垄断格局。

2. 海陆分家

1982年2月,中国海洋石油总公司成立,归石油工业部管理,全面负责我国对外合作开采海洋石油资源的业务,享有对外合作区域内进行石油资源勘探、开发、生产和销售专营权。1988年,石油工业部撤销,在原石油工业部基础上组建了中国石油天然气总公司,与中国海洋石油总公司分立,海陆正式分家。

3. 内外贸分治

新中国成立以后,石油进出口业务一直由外经贸部直属的中国化工进出口总公司专营。1993年,中国石油天然气总公司、中国石油化工总公司组建了中国联合石油公司和中国联合石化公司,负责部分原油和成品油进出口业务。石油勘探开发、炼制加工与原油、成品油的进出口一直处于分离局面。

我国石油工业“三分四统”的管理体制的形成有其合理的依据和背景,20世纪80年代,这种体制也确实给中国石油、化工带来了大发展。陆上、海洋、石化三大专业公司成立后,各处集中了国内的优势力量,专心致志地发展各自的生产主业,逐步形成了较强的专业技术优势,具备了相当的规模实力。首先,陆上石油依靠科学管理和科技进步,贯彻实施“稳定东部、发展西部”的方针,经济效益显著提高,1988~1997年,累计生产原油13.88亿t,实现增加值由268亿元提高到1258亿元,实现利税由39亿元提高到332亿元。其次,海洋石油也取得了高速高效的发展。截至1997年年底,累计生产原油6100多万t。其中,1997年生产原油1600多万t,具备了年产原油千万吨以上的生产规模。最后,石化总公司充分发挥集团化优势、炼油加工能力大大提高。1997年,石化总公司原油一次加工能力达1.78万t,增长84%,在世界大公司中排名第3位;乙烯生产能力296万t,排名上升到第4位。但与此同时,随着我国经济体制改革的逐步深入,企业面临的宏观经济形势发生了根本性变化。石油工业“三分四统”的管理体制又出现了新的问题和矛盾:政企职能分开问题没解决好,缺少石油工业专管部门;资源管理体制没有理顺,导致上游发展后劲不足;下游重复建设严重、产业结构不合理等,特别是上下游分割的矛盾,严重影响了我国石油工业的发展。

三、两大集团的组建与石油工业的体制改革(1992 年至今)

20 世纪 90 年代,我国石油工业面临的经济环境发生了很大的变化:市场经济体制初步确立,市场化改革全面展开;石油的全球化、技术化及上下游分割带来的利益不均衡和利益摩擦日益显现;陆上石油由于国际成品油市场低迷、原油供给等问题面临亏损的趋势;政府运用产量、价格等种种指标约束和协调,两大公司利益关系的局限性开始显现,对于各公司执行指标的监督越发困难;总公司内部各企业面临激励低下、资源配置刚性、行政权力介入太多、产量利润资产使用多重约束问题;国家财政自 20 世纪 90 年代以来一直面临工业赤字等,这些便构成了我国石油工业重组和改制的大背景。20 世纪 90 年代以来的石油工业的重组和改制包括以下三个阶段。

(一) 1998 年两大集团的组建

1998 年 7 月,中国石油天然气集团公司和中国石油化工总公司进行交叉重组,组建了中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司两大集团,我国的石油工业出现了一种新的格局。

这次大重组是我国在各方面条件趋于成熟情况下,对石油工业管理体制的一次重大调整,是比较彻底、重大的体制改革,它的显著特点是实现政企分开、上下游一体化、产销一体化、内外贸一体化,促进了资源的优化配置,加快了结构调整的步伐。两大集团公司重组的绩效已初步得到显示:各大公司和大油田对 1998 年底 1999 年初国际油价徘徊,而国内成品油价格还受管制的现状,纷纷进行关井限产,表明企业开始注重效益了;油田采取多种方式压缩成本、减员增效,改变收入分配方式、用工制度等表明企业的日常生产经营活动决策皆以利润最大化为依据;另外,政府放开了原油价格和投资管理,产量、产品结构、投资方向等通过市场机制调节。

(二) 1999 年和 2000 年的重组改制

1998 年,以石油、石化两大集团组建为标志的中国石油工业大重组,是国家在宏观层面上对石油工业管理体制的改革,但影响企业发展的一些微观层面上的问题仍没有最终得到解决。这表现在:①重组后的石油、石化两大集团还未形成真正的现代公司构架,再加上多年来不适当的放权让利改革,客观上鼓励了其众多下属子公司的离心倾向,从而致使其权力失控相当严重。②由于长期的计划体制,形成了油田企业政治、社会、经济职能三位一体的组织模式,主业、辅业和多种经营产业为一家的经营模式。这种模式带来的突出问题是:主业效率不高,辅业和多种经营

产业吃主业大锅饭,冗员严重,社会包袱严重。其最终结果是:成本水平不断上升,投资规模不断扩大,而效益不断下降。③经营机制还没有得到根本转变,油田企业缺乏应有的应变能力和竞争能力,难以适应不断变化的市场环境。以上这些矛盾和问题是构成1999年我国石油工业进一步重组改制的根本原因。这次重组改制的具体方式是分开、分立、分流、分离。分开指核心业务与非核心业务在资产、人员、机构上分成两家,成为相对独立的经济实体。分立指在条件成熟时,核心业务部分按公司法进行改制,率先成为符合国际规范和现代企业制度要求的公司制企业,非核心业务部分继续重组,逐步成为符合标准的专业技术服务公司和从事多种经营的现代企业。分流指核心业务和非核心业务部分都要稳步推进减员增效、下岗分流。分离就是企业办社会部分,在条件允许时要逐步分离。在这种思路下,中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司分别于1999年和2000年进一步重组改制,并在海外上市。中国海洋石油总公司也在2001年成功进入海外资本市场。至此,中国石油、石化工业的重组改制已基本结束,“油公司”的模式进入正式运营。

(三) 2002年以来的专业化重组

中国石油工业的整体重组实现了“油公司”(股份公司)和“石油服务公司”(存续企业)的成功分离,但对存续企业的业务和其他资源的整合尚未启动,因此,专业化重组是集团公司整体重组的延续,是石油集团企业改革的继续和深入。2002年,中国石油天然气集团公司进行石油工程技术服务业务跨地区专业化重组,成立了中国石油天然气集团东方地球物理勘探有限责任公司(以下简称东方物探公司)和中国石油集团测井有限公司(以下简称中油集团测井公司),主要提供地球物理勘探设计、数据处理、信息技术和测井等油气勘探开发技术服务。这两大公司的成立标志着中国石油工业的专业化重组和进一步的专业技术服务公司的组建,又揭开了中国石油工业管理体制创新的篇章。至此,我国石油工业形成了与社会主义市场经济相适应的管理体制,这种体制不但促进了石油工业在新的历史时期的大发展,还对石油财税管理理念、纳税模式、税收政策产生了重要影响,从而为石油财税制度的改革与创新创造了条件。

以上我们回顾了我国石油工业管理体制演进三个阶段的基本特征。我们发现,石油工业管理体制的变革基本上反映了我国石油工业从计划经济体制逐渐走向市场经济体制的艰难历程,构成了我国石油财税制度改革与创新的制度背景。同时,还要看到,最终实现石油企业市场化经营的目标,尚需解决以下三个方面的问题:一是政府与集团公司有效委托代理机制的建立;二是集团公司内部有效产权关系及协同机制的建立;三是剥离企业的社会负担和重组过程的稳定问题。而这三个问题与我国石油财税制度的演进和变迁紧密相连,建立适应社会主义市场经济

济发展的石油工业管理体制,在一定程度上依赖于我国石油财税制度的改革与创新。

第二节 石油财税制度的历史沿革

石油财税制度的改革与创新与石油工业管理体制的演进相互促进、相互依赖。石油工业管理体制的变迁构成了石油财税制度演进的制度变迁基础。根据上述我国石油管理体制的变化和石油财税制度的内在演进逻辑,我国石油财税制度的历史变迁可以分成三个阶段。

一、计划经济时期的石油财税制度(1949~1979)

(一) 计划经济时期石油财税制度变迁的背景

新中国成立初期,由于全国的税收制度很不统一,国家把统一税政、建立新税制作为当时财经工作的一项重要任务,经过1950年统一税制和1953年修正税制,基本建立起了新中国的税收制度。其后,随着全国范围内对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造的大规模展开,全民所有制和集体所有制企业迅速取代个体和私营企业而成为纳税主体,这就要求对税制做进一步改革,因此就有了1958年和1973年两次较大的工商税制改革。这两次改革后,税制越来越简化,税种越来越少,只剩下工商税、工商所得税、关税等十个税种,税收对国民经济的调节作用越来越小。

这一时期,我国在完成社会主义改造的同时,建立起了高度集中统一的计划经济体制,国家对石油工业实行指令性的生产建设计划和统收统支、统负盈亏政策。企业与国家的分配关系是企业向国家上缴折旧基金和全部利润,企业固定资产更新和技术改造所需的资金由财政部定额拨给,季节性、临时性的超定额部分由银行贷款解决。为了尽快建立起新中国自己的石油工业,国家对其采取了税负从轻的优惠政策,20世纪50年代,只征收货物税,60~70年代,货物税改为工商统一税再改为工商税,税率为5%。

计划经济时期,以统收统支和工商税为特征的石油财税制度,显然是国家从国家财政的角度确保了石油工业的快速发展,形成了中国独立完整的石油工业体系,成为我国国民经济的支柱产业之一。但另一方面这种体制又制约了石油企业发展的自主性,使得企业生产经营没有压力,加剧了对国家财政的依赖性。首先,国家管理权力过于集中,石油企业的供、产、销全部纳入国家,石油企业缺乏应有的经营管理自主权。其次,这种体制缺乏严格的经济责任制,国家和企业之间缺乏明确的职责,不利于充分调动石油企业各层级生产及管理的积极性。再次,这种体制违背