

# 应对海上对外合作开采石油资源的政策变化的建议

田璐

2019年,我国能源领域发生了实质性变革。在国家大力推进油气体制改革大背景下,一系列触及现有对外合作开采油气资源(包括海上合作)模式的变革应运而生,使我国合作开采油气资源的专营权(包括海上对外合作开采油气资源)面临前所未有的挑战。如何看待这一变革,找准变化的要素并顺应改革方向、提前做好应对准备,将是上游能源对外合作领域亟待解决的问题。

海上对外合作开采油气资源得益于一套完整、规范的法律体系,是以国务院颁布的海上石油条例这一行政法规附加了涵盖海上油气开采各个环节的一系列与之相关的配套法律、法规作为基本法律支撑,包括了矿权的取得制度、海域使用权制度、环境保护制度、安全生产制度、海上交通安全制度、财税制度等,同时以产品分成合同(即“石油合同”)为载体,实现了国家公司代表资源国对合作开展的海上石油作业实施管理、审批和监督职能,又以合同主体的身份与外国合同者一起履行合同规定的责任和义务、享有权利和利益。新出台的《外商投资法》以及将出台的新矿法,都只是从较为宏观、框架性、政策性角度涉及了现有的海上油气资源开采领域,并没有形成一个完整的、系

责任主体予以明确,从而保证财税政策在非常状态下能够及时落实,同时也能对政府应急管理进行法制监督。另外,由于服务型政府中的政策实施主体也需要激励,应当不断健全应对突发公共卫生事件的绩效评价体系,探索分类型、分层级、分区域的评价方式,达到激发各级主体的创造性思维的目的,促使其在实践中积极探索符合当地实情的资金投入模式,确保财政资金使用效率。要重视基层政府,尤其是农村的绩

统化的法律架构。特别是在我国能源法、石油天然气法这些针对性、专业性很强的法律缺失背景下,如果没有对以往法律架构体系的一个良好的承继、过渡,以及后续更为细化、配套和较为完整和完善的管理制度体系,新法的实施在操作层面将具有一定的挑战性。

(一)在竞争性出让获取矿权方面。如果“一个窗口对外”的海上对外合作的专营权必将突破,能否争取一种折中或者过渡的方式,使对外合作专营权与竞争性出让的矿税制并存。即现有尚在执行的合作项目以及国家公司仍然拥有的区块如果实施合作,将继续执行专营权制,而政府拥有的区块可以按照新矿法的规定采取彻底的竞争性出让方式授予报价的“优胜者”。同时,可以探讨国有石油公司之间强强联合共同投标,实现“海陆互通”,从而避免相互竞争压价、充分发挥各自优势、使资源掌控在国家公司手中。另外,还可以考虑与外国合同者共同组成联合投标体获取矿权,继续发挥外国石油公司的技术优势,兼顾利用国家公司政府协调、沟通、组织、资源调配等方面优势,借鉴国际通行的联合作业模式通过签署内部执行协议的方式进行石油作业和管理。

效评价,促使资金分配透明化、投入效果达到预期,从而加快基本公共服务均等化,最终实现有效应对各类突发事件的目的。□

【本文系国家社会科学基金项目“双重二元结构背景下社会组织参与精准扶贫的作用机制及相关政策研究”的阶段性成果。】

(作者单位:陕西师范大学国际商学院)

责任编辑 廖朝明

(二)产品分成合同方面。在资源禀赋相同的情况下,产品分成合同与外国石油公司直接与政府签订矿税合同相比后者对于外国石油公司的吸引力应该更大,因为后者没有政府留成、投资者仅仅需要按照相关税法缴纳例如所得税和有关矿税(费)之后的所得全部归公司所有,更长的勘探期限和无限期开采、获取更多投资回报和收益等。但是,如果采用产品分成合同以外的合作模式,还需要针对项目的运营、管理、财税、分配、销售等方面做出明确的规范,否则项目执行一定会面临不确定性。

(三)资源保护方面。传统的产品分成合同模式无论是合同条款的设置上,还是国家公司代表资源国在环境影响报告评价、储量报批、开发方案的编制和审查(包括油气田开采技术的可行性、商业性等)、弃置方案的编制报备上都从保护资源、持续性、稳定性开采,禁止疯狂性开采、破坏性开采的角度加以规制,例如油气田生产期和合同期在一定期限内而不是以资源的全部被采尽。而新矿法在资源开采的期限上时间较长,特别是采矿证期限为30年并且期满时“登记的开采范围内仍有可供开采的矿产资源”就可以继续开采下去。加上专营权制度破除后,投资公司都可以获得除缴纳税费之后的全部收益,并不再受销售的限制,如何通过制度或者合同条款的创设使保证能源供给、能源安全二者达到平衡和兼顾,也值得探讨。

(四)能源安全方面。海上油气开采具有特殊性,涉疆、涉海、涉及外交和国家安全、主权等一系列复杂的国内和国际事务,因此,当海域全面向社会资本开放时一定要统筹好国家安全、维护主权、政治敏感性等问题,需要更高层级的政府主管部门的监督、统筹和协调,而不能仅仅从单方面的资金投入角度进行决策。同时,专营权制度下开采油气活动中获取的全部资料的所有权属于国家、资料的保密义务也是产品分成合同中非常重要的内容。需要对国家保密法以及有关规定进行修订和补充,以满足海上油气开采源安全方面的需要。□

(作者单位:中国海洋石油集团有限公司)

责任编辑 廖朝明

## 撷英集萃

### 江西袁州: 打造一流营商环境 促进高质量跨越式发展

江西省袁州区财政局坚定不移贯彻新发展理念,努力打造一流营商环境,促进实现高质量跨越式发展。一是进一步加快企业优惠政策资金报告审核进度,提高涉企资金拨付效率。对于政策清楚、资料齐全的报告,确保“当天送、当天审、当天办”。截至目前,已为1528家企业审核5714笔共计64388.3745万元企业优惠政策资金。二是进一步做好“财园信贷通”工作,及时兑付上级优惠贷款贴息,有力支持中小微企业发展。放贷规模由原先的园内、园外工业企业全覆盖转变为全行业全覆盖。截至2020年12月底,为宜春市秀江混凝土有限公司等117家企业发放“财园信贷通”贷款43113.4万元,拨付企业优惠贷款贴息款285.83万元,放款进度位居全市第二名。三是积极落实减税降费政策。将减税降费相关政策及时发布在区政府门户网站政务公开专栏,帮助企业及时掌握政策,用足用好税收政策。截至2020年11月底,全区累计为企业减轻负担128399.87万元。其中:减税97902万元;降低涉企费用110万元;降低融资成本1683.91万元;降低用工成本方面13349.6万元;降低用能用地成本10372.01万元;疫情期间租金减免399.97万元;降低物流成本、财务成本、帮助企业开拓市场、新增政策扶持等方面减负4582.38万元。

(易玥)