

巴西石油体制改革介绍

1998年1月,巴西根据新的石油法成立国家石油署(ANP),开始推行石油改革,取消国家石油公司的垄断权,对民营资本和外资开放石油领域。10年过去,原来的垄断公司重焕青春,勘探开发市场活力十足,巴西的石油产量和储量几乎都翻了一番,并在2007年底由石油净进口国成为石油净出口国。

1 巴西石油体制改革历程

90年代,巴西经济处于一个比较艰难的时期。这个正在转型的拉丁美洲最大经济体在享受经济高速增长后,随着外商投资减少、经济不平衡等诸多因素,经济增长大幅度减缓,通货膨胀严重。在国内外压力下,巴西政府开始进一步对内深化改革,实施一系列新政来改变这种局面,着力进行金融改革、经济结构调整和民营化,推进以市场经济为主导的经济政策。正是在这种背景下,巴西石油体制改革被提上议事日程。

在1997年以前,Petrobras作为国家石油公司,在石油勘探开发方面独此一家,具有宪法赋予的行政垄断特权,Petrobras于1954年3月正式挂牌成立,根据1953年10月份颁布的老石油法,Petrobras代表国家负责巴西所有的石油勘探开发,原油和天然气以及制成品的运输,其中包括海运和管道运输。除了原先就有的两家小型私营炼厂,所有炼油业务也被Petrobras尽收囊中。在当时的历史背景下,这是巴西自力更生发展石油天然气工业的重要举措,在随后的发展中,Petrobras实际上完成了对巴西石油天然气工业的全面把持。

在几十年的勘探开发活动中,应该说Petrobras取得了不错的成绩。1997年,巴西进入日产百万桶原油的国家行列,名列第16位,都归功于Petrobras的业绩。但长期独此一家的经营也让Petrobras后继乏力,巴西含油气盆地众多,资源丰富,但一直高度依赖进口石油,石油行业一直深受投资不足问题的困扰。在缺乏竞争的环境里,国家公司的低效率和高浪费也日益凸显。在整个经济改革的背景下,高度垄断的石油体制与巴西新政所倡导的市场经济背道而驰,国内外要求开放石油领域的呼声日高。在经济改革的大潮中,Petrobras作为垄断公司成为众矢之的。

巴西石油体制改革更多的是一种自上而下的改革,是当时政治体制和经济体制变革中的重要一环。按照最初设计的框架,应该对Petrobras进行彻底私有化,既然垄断的危害不言而喻,打破垄断当然也越彻底越好。产权明晰、规则明确的新体制成为目标。

1995年11月,巴西对1988年版的宪法进行新一轮修订,其中第177款关于巴西石油公司Petrobras在石油领域的垄断权从宪法角度被终止。石油体制改革就此拉开序幕。

随着改革的推进,反对的声音一浪高过一浪,除了有失去既得利益的因素,更多的则是出于对国家利益的忧虑。石油行业的元老们缅怀当初创立Petrobras的艰辛以及巴西自力更生开创石油工业的辉煌历史,认为这种垄断是必要的,也行之有效,直斥改革为出卖国家利益。甚至有人散布这是西方国家在巴西政坛的代言人要借改革来侵

占巴西的石油财富。很多人也非常关心改革的过程是否透明、公正，国家财产是否会被瓜分和贱卖。当时巴西作为石油净进口国，很多人也担心改革会影响国家的石油安全。这些声音既来自 Petrobras 和石油业界，也来自政界的保守派。

决策者不得不认真考虑这些因素，他们当然不希望石油行业就此陷入混乱，于是改革方案进行了不断的调整。1996 年总统甚至亲自到参议院进行说明，承诺国家将继续保持对 Petrobras 的控股地位，强调国家资产不会流失，安抚那些反对者。为了稳妥起见，改革方案还规定了新政策要有过渡期，这一期限被定为 36 个月。

历经一轮轮的协商，1997 年 8 月 6 日，时任总统终于签署了新的石油法，这部编号为 9.478 的法律详细制定了石油改革的法律框架，据此依法成立的机构——国家石油署将全面管理石油勘探开发的招标和授权，代表国家行使对石油天然气资源的管理权，从而取代了 Petrobras 曾经行使的政府职能。

根据新的石油法，巴西石油工业实现了政企分开，Petrobras 不再行使政府职能，同时石油天然气领域对民营资本和外资全面开放，只要符合相应的准入标准，都可以通过参加公开的招投标或者直接向国家石油署申请获得石油勘探开发、炼油、运输以及下游业务等的许可。同时，Petrobras 作为公司不再享受任何特权，必须在市场上和其他参与者平等竞争。作为一项必要的辅助措施，国家石油署要求 Petrobras 移交了巴西石油领域所有的公益性资料，包括地质、地理等数据，并新成立了一个叫“数据银行”的机构，这些资料将对所有感兴趣的投资者开放，以便于让他们和 Petrobras 站在同一起跑线上竞争。

Petrobras 改组后，一开始是由能源与矿产部长兼任董事会主席。为了保护 Petrobras 的利益，法律规定，Petrobras 已经有商业发现或较

大投资的勘探区块，经明确后将由 Petrobras 继续持有 3 年进行勘探，不参加公开招标，有发现后可进一步进行开发。有些改革措施也不是一步到位，而是逐步实施，比如 Petrobras 真正失去对原油和成品油进出口的垄断权利，已经是到 2002 年 1 月份了。

2 改革对 Petrobras 的影响

石油改革以后，Petrobras 失去国家垄断公司的地位，但政府仍保持了对 Petrobras 的控股权，新的石油法规定，政府对 Petrobras 持有的股份，最小将不低于 50% 外加一个投票权。作为改革的一部分，政府把 Petrobras 28.48% 的股权进行出售。在国内规定巴西的职工可以把自己社保基金的 50% 兑换成 Petrobras 的股权，这一举措在增添了 15 万名新股东的同时，也吸收了 5.55 亿美元的资金。随后 Petrobras 在纽约证券交易所的上市交易获取了更大的成功，这 28.48% 的股权，包括先期在国内的出售，一共获得了大约 40 亿美元的现金收入。这笔钱为 Petrobras 进一步的发展提供了强劲动力。

更加至关重要的是，改革改变了 Petrobras 的生存环境，为 Petrobras 自身的改革和发展注入了新的动力。Petrobras 在其网站回顾这一变化时总结为：调整战略、重整业务、重视人才、拓展合作。

改革在让 Petrobras 失去垄断地位的同时，也为 Petrobras 松了绑，原先需要无条件承担的社会义务减少了很多，作为国家公司 Petrobras 曾经为政府无条件贷款，改革后这种事不会再发生了，改革让 Petrobras 更像是一个企业。

2002 年 5 月，Petrobras 剥离运输业务，新成立了名为 Transpetro 的运输公司，负责原油和天然气的运输业务，包括经营管道、港口等资产。根据石油法的规定，这些资产遵循第三方准入的原则，其他公司也可以平等地利用这些运输

基础设施。同时, Petrobras 也出售了一些陆上边际效益的尾矿和低产油井, 这些举措让 Petrobras 可以更加专注于海上勘探开发等主业的经营。

增强国际竞争力是改革的重要目标。改革后 Petrobras 大刀阔斧整合国际业务, 将负责国际业务的 Braspetro 公司直接并入 Petrobras 作为直属的事业部, 并且演化出一种新的合资合作模式, 即外资企业和 Petrobras 一起合作开展巴西国内勘探开发业务, 作为交换也要在国际上共同去开拓新的业务。

巴西海域广阔, Petrobras 进一步强化了深海勘探开发的优势。Petrobras 长期以来发展了很多具有独特优势的深海勘探技术, 2001 年 Petrobras 再度荣获海洋技术大会奖, 该奖项代表了这一领域的最杰出成就。有一则广告让人记忆深刻, 那是一条深海鱼, 看着一根钻杆自言自语: 在 3000 米以下的水深里生活, 我们唯一认识的人类公司是 Petrobras。

2003 年, Petrobras 迎来了 50 周年, 作为庆贺华诞的好消息, 在改革以后, 仅仅用了 6 年时间, Petrobras 就再次将产量翻了一番, 国内加上国外的总产量达到了日产 2 百万桶的规模。

2006 年 4 月 21 日, 卢拉总统登上 Petrobras 在 Campos 盆地的 P-50 海洋钻井平台, 开启生产按钮, 正式宣布这个新油田的投产。这个油田达到最大产量后, 将最终带来巴西石油的自给自足。

目前, Petrobras 已经在世界上 27 个国家开展了石油勘探开发业务, 跻身世界一流石油公司之列。基于 Petrobras 的表现, 2006 年道琼斯指数更是把 Petrobras 收入自己的指标体系。据报道, Petrobras 在 2011 年前计划用于勘探开发的资金将达 390 亿美元。

最近 Petrobras 已经对外确认 Tupi 油田又有

重大发现, 初步测试表明, 这个位于巴西南部海域约 250 千米处的盐下油田可采储量将达 50 - 70 亿桶, 而且是轻质原油, 据称这将是全世界近年来在深海发现的最大油田, 这一发现能直接把巴西全国的现有石油可采储量提高 50% 左右。在刚刚结束的由巴西国家石油署主持的第 9 轮区块招标中, Petrobras 还将拿下认为最有前景的 27 个区块。

作为世界上最著名的石油公司之一, Petrobras 在《石油情报周刊》最新的排名中, 名列世界石油公司排行榜第 15 名。为了特别表明已经不再是国家垄断公司, Petrobras 在网站上强调自己是全球第 7 大上市交易的公众石油公司。

10 年过去, Petrobras 与人们当初担心的相反, 不但没有衰落, 反而迎来了更大的发展。

3 开放的勘探开发市场

作为石油资源的管理者, 巴西国家石油署已经开展了 9 轮国际石油招标活动, 第 9 轮招标活动刚刚结束, 这次国际招标拿出了创纪录的 271 个区块, 这些区块分布在海上及陆上的 9 个盆地中, 总面积为 7.3 万平方千米。历经 10 年的演练, 巴西国家石油署对招标活动已经是轻车熟路, 从信息发布, 到技术研讨和推介会、公众听证会, 有条不紊, 整个招标活动从去年 7 月中旬开始, 历时不到半年就圆满结束。

根据巴西国家石油署招标活动官方网站公布的资料, 在第 9 轮招标前, 巴西已经授权的勘探开发区块是 505 个, 其中处于勘探期的区块涉及 55 个国内外的公司, 进入开发期的区块涉及 17 个公司, 而在巴西从事石油勘探开发和生产的公司总数是 60 个。石油改革后, 跨国石油公司对巴西的石油投资掀起了一个新高潮。竞争带来活力, 区块中标的一个重要前提就是要有足够的投资。同时, 国内投资石油领域的公司也开始如雨后春笋般发展起来。改革带来石油投资的快速增

长,十年来,这些公司在巴西投入了数十亿美元进行勘探,这些投资为发现大型油气田奠定了基础。

这次 Tupi 世界级巨型油田的发现,就是大家共同合作结出的硕果。在这个项目中,除了 Petrobras 65%的股份,还有 BG 公司 25%的股份和 Petrogal 公司 10%的股份。在过去的几年里,他们在这—地区—共钻了 15 口井,累计勘探投资超过 10 亿美元。

石油勘探开发的高投入、高技术和长周期决定了这块蛋糕也不是那么容易分享。目前,在巴西已经有所斩获的主要还是如英国壳牌、美国雪佛龙、戴文等国际性的大公司,很多在巴西新开展业务的石油公司,包括本土公司,则多少都有与 Petrobras 的合作,毕竟 Petrobras 有半个多世纪的经验。不过这种合作完全是自愿的,不少项目 Petrobras 也已不是处于主导地位的作业者。2007 年 8 月,戴文公司的 Polo 项目经过勘探、评估、开发的漫漫历程,正式投产,日产 5 万桶原油,该项目已经完全没有了 Petrobras 的身影。更多的项目将会在最近一两年内陆续投产。根据巴西石油法,在投资者获得石油产量后,他们可以按照国际原油价格出售在巴西生产的原油。

通过一轮轮的招标活动和石油生产,国家作为石油资源的所有者,通过税收和资源费等享受到了稳定的收益。石油体制改革后,除了企业所得税之类原有的常规收入,巴西政府在石油方面净增的收益有四大块:签字费、矿税、特别参与权、土地使用费。其中矿税是产量的 10%,但出于对勘探开发的扶持,在地质情况复杂的地区,这一税率可以降到 5%。对于那些预期收益特别好的项目,政府还可以通过特别参与权获得更高的利益。石油法详细规定了这些收益在政府各个部门和地方的分配。在陆上勘探开发的区块,还要收取 0.5% - 1% 的土地使用费,付给土地的

拥有者,较好地保证了各方的利益。1999 年 6 月,巴西首次公开招标获得开门红,仅签字费—项就入账 1.4 亿美元。

得益于活力更强的市场,当然也由于高油价的刺激,巴西的石油储量节节上升,根据 BP 能源统计,1996 年底,巴西石油剩余储量 67 亿桶,到 2006 年底,这一数字达到了 122 亿桶,差不多翻了一番。而新油田 Tupi 的发现,将会把这一数字再提高一半,日前,卢拉总统在媒体上就已经公开表示要通过加强出口来缓解目前国际油价高涨的局面,给贫困的进口国送去福音了。

巴西是南美洲最大的成品油市场,石油改革给成品油市场也带来活力。改革后,数以百计的批发商得到了经营执照,同时巴西的加油站超过了 3 万家。但巴西—共 13 个炼油厂中的 11 个都属于 Petrobras,在这种情况下,巴西政府对成品油价格的监管仍然比较严格,而且很多时候成品油价格被作为一种宏观经济和政治手段,政府通过复杂的税收体系和干预利润率来影响成品油价格。政府—方面不断强调将逐步实施市场定价,—方面由于担心 Petrobras 凭借垄断地位涨价而—强加干预,政策的执行也时常处于波动之中。

改革的道路上有反复和妥协也是正常的,改革从来也不是直线式达到成功。Tupi 油田的发现让巴西举国振奋,也开始有人高声疾呼修改石油法,不甘心让私人或外国资本来分享优厚的石油资源。“这简直是无稽之谈,我们不要忘了正是改革才带来了巴西的石油自给自足。”石油顾问 Prates 在接受路透社采访时说。巴西国家石油署的署长 Haroldo Lima 在参议院的一个委员会进行说明时强调:我们会认真审视环境的变化,但是我们不会考虑修订法律。

(信息来源:能源局子站)