

国际货币基金组织和世界银行季刊
FD 金融与发展
FINANCE AND DEVELOPMENT



搜索期刊

首页 | 年份刊号 | 专栏 | 标题 | 作者 | 关于我们 | 联系我们 |

国际货币基金组织和世界银行季刊

**金融
与发展**

1993年3月号 第1期

摘要

撒哈拉以南非洲一例

撒哈拉以南非洲的大部分外汇收入被用来采购石油。这一情况是可以改善的：有关碳氮化合物的采购与销售的政策和惯例略加修改，就能给这一地区带来更多的资金，远远超过世界银行对整个非洲大陆每年信贷总额的净拨付数。

Miguel Schloss

作者简介：智利籍，现任世界银行共同计划和预算处处长。他曾任墨西哥Dow Cemical信贷部经理，毕业于智利天主教大学和哥伦比亚大学。

本期内容还有：

石油的采购和交易事关重要吗？

石油产品在撒哈拉以南非洲的经济发展中起着举足轻重的作用。对这一地区的绝大部分国家来说，用以购买石油的款项约占出口收入的20—35%，并由此获得将近40%的税收。对该地区的多数国家来说，在国际收支和财政收入中就构成了一个独一无二的大项目。尽管当前木柴是家用的主要能源，但石油产品是商用能源中最重要的来源，满足商用能源中将近70%的需求。而且，当非洲大陆的现代化全面开展之际，它们有可能是该地区能源平衡中增长最迅速的部分。

在这一地区正在发展的时候，对能源的需求也必将增加。这就形成了一种恶性循环：为了支付不断扩大的石油费用，就必须促进经济发展；为了导致经济增长，就必须进口更多的燃料。如果这些国家要躲避这一自取灭亡的循环，它们必须作出有关石油工业的根本性的政策选择。

能够带来节余吗？

除了安哥拉、喀麦隆、刚果、加蓬和尼日利亚以外，所有撒哈拉以南非洲国家都是原油或石油产品的净进口国。以人均GDP与石油进口量的数据作比较，表明了人均GDP越低，则石油净进口量的百分比就越高（见图1）。提高采购和销售石油产品的工作效率，就可以减少这些国家支付石油费用所需的资金总额，使它们能把这些资金随意地移作他用，而且还可能使这些国家的贫困水平有所降低。

由世界银行发起、意大利政府资助的关于撒哈拉以南非洲的石油产品供应合理化的一项调查研究估测：就整个地球来说，石油采购和销售的合理制度每年能带来的节余，按1989—1990年的价格计算，约达14亿美元。这一数额比世界银行的政策调整贷款的年拨付总额还大，是全地区的净拨付总额的50%以上。这个数额代表了给消费者提供石油产品（不论是通过进口的产品或原油中提炼的产品）的实际成本和相当于从市场上在竞争条件下采购这些产品的基准成本之间的差额。这一数字也包括了因国内销

售制度改善而获得的收益。

如果把供应链中的三个组成部分——采购、提炼和销售——分开来考虑，并且对每一阶段的实际价格与国际（自由贸易的）价格作一比较（见图2），那么，对潜在的节余就可获得一个清晰的理解。

在采购这一领域中，节余是最有希望的。这一部分节余的资金有可能使对外汇的需求减少一半左右。外汇的短缺，偿债能力差，以及投标手续不适当等，造成了当前的效率低下。所有这一切都是互相关联的因素，是一种垄断和政府干预的征兆。实际上，在石油采购中，政府插手得最多的国家中，供应效率就最糟糕（见图3）。

为了鼓励提高效率，采购工作应该通过竞争性的投标。准入的石油产品价格应与进口平衡价格——来自国际市场价格加运输费用——相等，应反映其经济成本，而不是隐含的毛利或补贴。在经济调整计划的框架内，政府应当预订计划，为进口石油的支付配置外汇，以避免小量装运和高额的财务费用。

在降低成本的最大来源中，炼油居于第二位，在节余总额中约占40%。目前，撒哈拉以南非洲国家的炼油利用技术简单（水面滑艇）的老式的小型拔顶设备，几乎不具规模经济的潜力。总的来看，这些设备的维修很差，利用率低，提炼的产品不能满足国内需求，而生产的各类产品不适合于当地市场。结果是当地的石油产品不能与附近的生产和炼油中心（如海湾，也可能是东部海岸的南非及西部海岸的加勒比海甚至地中海国家）的直接进口品开展竞争。

国内销售是潜在的节余的第三个部分。扩大利用公路运输而不用铁路，储藏不良，陈旧的基础设施和不适当的市场竞争导致效率低下。更新基础设施，特别是铁路线和储藏设备，需要新的投资，这是必不可少的。

总的来说，将近65%的潜在节余可通过改变经营方法、整顿机构、调整或关闭炼油设备来实现，而其余的35%就需要基础设施上的投资。重新改组某些国家的销售分区，从而通过规模经济获益，可以使它们获得显而易见的优势。在一定的消费中心规模和位置条件下，这种调整必然会使供应线伸出国界，将分区内的国家更加紧密相连。这就比现有的支离破碎的系统能收到更大的成本效益，而要做到这样，将要求有关国家的积极合作。可是世界上另外一些地方（甚至在一些非洲国家中）的经验表

明：石油工业中的经营者的多寡是无关紧要的，既不是一个国家的大小，也不是一个国家的位置会妨碍它们在公开竞争中得益的能力。

实际节余将取决于各种因素。其中主要的是位置（内陆国家大部分得益于经改进的销售安排，沿海国家主要受益于经改善的采购安排），以及石油价格。我们也必须指出：上述分析是根据1990年度世界石油基准价格进行的，按名义价格计算，这一价格远远低于过去10年中世界石油的平均价格。如果石油价格上升，那么潜在的节余也一定会水涨船高。举例来说，如果我们以1982年作基准（当时石油价格为目前的3倍），那么，上面提到的数字也必然会增加将近两倍。更重要的是：石油采购和销售安排的效率越低下，通过改善碳氢化合物的贸易安排以减少国际价格变化影响的潜在可能性就越大。

机构改革和政策措施的强制性

不可回避的结论是：碳氢化合物的采购和销售必须面向更激烈的竞争。实际上，另外一些地区（西欧、东南亚和目前的拉丁美洲）允许不计其数、招之即来的供应商在它们的市场上进行竞争，它们记录在案的经验表明：非洲沿着这条路线改变政策将会给这个大陆带来极大的利益。据这一调查估算，几乎一半以上的节余不需要什么初期投资费用，而是来自于将受管制的市场向工业竞争开放。与通过节能可能获得的利益或来自结构调整的资金相比，使石油产品的采购和销售合理化后所获得的利益似乎要大得多；肯定地说，要做到这一点是没有多大困难的，既不需要花多大力气，也不需要很多的机构参与。

这些决策也必将决定一个国家为实现已确定的潜在节余所需要的投资资金的吸引能力。政府的政策应当加以修订，不仅要吸引勘探和生产石油的风险资本，而且要获得更合理的批发和零售的利润，取消炼油和销售活动中的成本加成制度，并为恢复项目筹集所需资金。公开的市场竞争有这样的可能：

- 对消费者（工业及其他方面的）降低价格；
- 抛弃那些毫无用处的旧习惯、旧态度和不适当的技术；
- 提高会计的责任心；没有会计责任心的企业会产生效率低下的管理者。

机构安排 随着60和70年代石油生产民族主义浪潮的起伏，很多政府都创办了以攫取大部分石油利润为目的的国营石油公司。其结果是在绝大部分地区，政府通过公共企业和合资企业（甚至包括管理和商业方面）控制着这

一部门。在许多情况下，公共企业或混合企业有码头、炼油厂和仓库，垄断了国内的采购和销售。回顾一下，公共企业并没有实现政府的目标，而市场竞争和更有效的私人管理却能带来更好的效果。

定价。有两个层次对于石油产品价格的决定具有重要意义。未炼价格（原油成本加提炼和储蓄利润）对生产者发出信号，而零售价格（未炼价格加销售和市场利润及消费税）则对消费者发出信号。不适当的零售价格结果会造成两种低效率：当价格高于工业成本，从而引起不必要的支出时，消费者吸收了差额；零售价格低于生产成本时，产业部门实际上就补贴了消费者。

未炼价格应当尽可能接近最新的国际市场价格。非洲许多政府没有能力来适应国际市场上未炼价格的变化并且对石油工业作相应的补偿，引起了严重的财务亏损，延迟了投资，降低了生产能力，而且吓跑了新客户——因而危及到国家安全和经济活动。

消费者支出的零售价格的平均水平应当与一个国家在经济领域中面临的竞争程度联系起来。补贴应当取消；如果必要的话，仍然限于特定的领域和特定的产品，而不应在一般的定价计划中都安排补贴。税收，然后是消费者价格，都必须考虑到能为经营者的经营活动和投资提供适当的奖励。

投资政策。提高私营部门的作用，就要在经营管理中提高效率，获得风险资本，改善能源公司的信誉，使它们能为所需的项目提供资金。鉴于该地区的庞大的债务问题和全球性的资金需求，国营公司将不能再筹集足够的资金以发展能源供应。开放工业有助于许多国家从整个国际市场的技术变革中冲破其长期持续的隔离状态。

结论

如同在其他领域中一样，政策上的教训是显然的。各国政府必须从生产和分配货物以及提供服务等竞争性市场最能发挥作用的事务中摆脱出来。在石油工业这种企业家的、变化无常的动态工业中，这更是确凿无疑的。世界上其他地区的经验有力地表明：各种各样的经济代理人而不是有特权的垄断者（不管是私营的还是国营的）在供销活动方面自由往来，毫无疑问对非洲大陆来说是比较良好而更加经济的解决办法。

总之，在石油采购和销售中产生的财力损耗是巨大无比的，它们不可避免地减少了调整过程中的利益，排挤了（更适当地说，也许是被征收去了）这些经济活动所能带来的对社会发展的持续投资，严重地束缚了外汇可供量的经济活力和与世界贸易的生气蓬勃的联系。

没有任何一项外国的资金和技术援助能克服这一类障碍。没有外汇支付，没有向国外出售货物和提供服务的外汇收入，企业就会与客户、供应者、投资金融家和贸易往来切断关系。有关发展的融资和技术援助，不管设想得如何周到，毕竟不是丰富的人才资源的替代品或捷径，因为这些人才资源是可以动员起来解决在今天世界贸易的竞争形势下如此重要的金融、市场准入、技术和其他问题的。因此，如果要使这一地区的经济潜能发挥出来，有关方面的政策议程中，就应将下游石油贸易的全部问题，特别是由此带来的巨大的经济问题，置于更重要的位置。