

强化矿权区块管理 促进油气体制改革

□ 张航

核心阅读

我国近年来的油气勘探实践表明,矿权区块管理工作中有若干问题需引起重视:当前,被认为有远景且较易勘探开发的地区已基本实现全覆盖,矿权退出困难不利于当前的区块招标;同时,区块出让收

益金的收取和使用待完善;此外,勘探开发中所产生的地质资料未能及时上交,导致后续资料利用困难;最后,按矿种划分区块与资源综合勘探开发之间存在矛盾。要促进油气行业的持续健康发展,建议强化矿权区块管理,尽快解决上述问题。

油气工业的源头,是向国家主管部门申请取得矿产资源的勘探开发权,继而开展相应工作。本世纪以来,随着改革的深入,相关部门出台了一系列矿权管理法规,取得重大成绩,但也出现了若干问题,需要我们对此进行认真分析和总结。特别是对照总书记一系列关于生态、国家能源资源安全保障等重要指示,更凸显出目前油气矿

权管理与国家要求不相适应,对发挥各方面积极性、促进勘探开发引导作用不足的问题。

良好的区块管理制度是油气产业发展的必要保障。在任何国家,要进行油气勘探开发,必须首先获得所涉土地、资源的使用权,并获得相关管理部门的许可。这就决定了油气勘探开发者需向国家管理部门申请矿权区块并为此缴纳

一定费用、承担规定义务,同时在工作结束后规定的时间内,按规定内容向国家管理部门提供工作中获得的地质资料。这些资料将成为后续地质研究和资源勘探开发工作的良好基础,成为全民的财富。区块管理制度既体现了国家对土地和自然资源的所有权,也成为保障投资者利益、维护勘探开发秩序的法律依据。

区块管理工作出现三大新动向

面对勘探开发中出现的困难,我国各大石油公司在区块所有权未变动的情况下,也采取了若干变通的办法加大区块工作量,增储上产。从实践看,有以下几个值得注意的工作模式。

首先,外商作为作业者承包区块(项目)进行工作。中国石油天然气总公司吉林分公司有若干油田储量长期未动用,大安油田就是其中之一。该油田上世纪末就开始引进外国公司(M1能源控股有限公司)作为作业者承包开发,即享有开发权。2004年正式商业开发后,石油产量从初期的33.8万吨/年上升到2012年的81.5万吨/年,目前仍保持50万吨/年的稳产。吉林分公司除按合同获得收益外,大安油田的产量也成为其年产量的一部分。中外双方开展了多种方式的技术交流,促进了低产油田的开发上产,使桶油的生产成本控制在了10美元左右。大安项目成为中国石油对外合作项目中的“明星”,M1能源公司也因此成长为中等规模的国际油气公司。

其次,保持矿权不变,在总公司内部的各分公司间招标,进行区块的承包流转。这一模式在上世纪后期就已出现,近年来得以推广。2017年底,中国石油总公司在东部、西部油田分公司间完成了第2批矿业权区块内部流转。其中,青海油田的4个探矿权和2个采矿权流转给辽河油田,长庆油田的5个探矿权和2个采矿权流转给华北油田和玉门油田,西南油田的2个探矿权和1个采矿权流转给大庆油田。接受矿权流转的单位不再仅仅是作业者,而是成为区块持有人,主动开展工作。

以新人新体制进行探索,容易更新思路,取得重大成果。内蒙河套盆地是50多年来久攻不克的探区。2018年区块流转给华北油田分公司后,新的持有者转变思路,取得了发现工业油气流的重大突破。进而迅速

取得了大发展、开拓了新领域。鄂尔多斯盆地西南缘的旬邑-宜君区块,储层相当致密且非均质性强、油井低产、效益不佳。中国石油化工总公司将其流转给河南油田分公司,将生产经营权下放给只有10名员工的铜川油气开发公司。他们推行“市场+项目化”和低成本生产管理新模式,在钻井录井等施工中节约投资达1600万元,产量由2020年初的64吨/日提高到82吨/日,实现了低成本开发。显然,这种方式有利于总公司内部力量的统一调动,有助于勘探思路更新,可取得立竿见影的效果。

再次,各大石油公司形成了常态化的区块群间的合作。长期以来,在同一盆地工作的各大石油公司之间,即使区块相邻和交叉也不能很好地合作。近年来,在被要求退出未突破区块的巨大压力下,各公司以合作研究框架协议的形式加强了彼此相关区块的联合研究,有形成常态化合作之势。如,2019年中国石油与中国石化就塔里木盆地、准噶尔盆地和四川盆地签订联合研究框架协议,共涉及双方矿权81个、总面积30.58万平方千米。这些措施有助于区块的深入动用、合作,且解决了短期内资料交流共享的问题。

以上若干新动态,特别是外资公司未经过区块主管部门同意、备案而享有区块开发权,矿权在总公司内部各单位之间流转亦未经过有关管理部门正式批准,打了“擦边球”,有人认这为不合法,至少不合乎“程序”。但多数人认为,在矿权区块所有权没有改变的前提下,区块的具体工作归属在其各分公司间以招标方式流转属于矿权的内部再分配,并不违反油气矿权登记的有关法规,“符合国家油气体制改革的新形势新要求”。而将区块作业权整体承包给外资或合资企业,尚未涉及到矿权的所有,目前也并不违反有关法规。

我国油气勘探开发区块管理制度逐步完善

在计划经济时期,我国石油勘探开发不需要明确的区块划定。改革开放后,地质部门进入油气田的勘探开发领域,进而出现了若干国有企业向油气勘探开发延伸、外资介入的情况,逐渐形成了区块登记的法规体系。

该项工作发展的结果是:到上世纪末,国内各大石油公司不断抢占“地盘”,对有油气远景的区域几乎进行了全覆盖的登记;但许多区块却长期未能投入足够的勘探工作量,未能及时实现油气田的发现和开发。当时未被登记占有的“空白区”大都是工作条件和含油气远景评价很差或是无油气远景的地区。所以,我国实际可供油气勘探的区块几乎被完全垄断,且各大石油公司不愿退出已占有的区块,区块的占有相对固化。有关区块管理的规定和企业义务,也越来越难以完全执行。

面对这种困难情况,国家进行了一

系列油气勘探开发体制改革,颁布了一系列法规文件。其中,主要针对勘探开发区块管理,且带有汇总性、代表性的法规有两个:一是2017年5月中共中央国务院印发的《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》,二是2019年12月自然资源部印发的《关于推进矿产资源管理若干事项的意见(试行)》(下称“7号文”)。这一系列法规的颁布和初步执行推动了油气勘探开发的进展。

这其中有两个问题值得关注。首先,确立了煤层气、页岩气为新的矿种,对其进行了独立的区块登记并比较严格地执行了有关管理制度。这就绕开了现有区块的束缚,使其尽快开拓出了新局面。但同样是非常规油气的页岩油和致密(砂岩)油、气却未被列入新矿种,不仅其储量产量混计入常规油气中而难以获得准确的数据,甚至名称术语也出现混乱。如,可与页岩气共/伴生的页岩油在许多场合被称为致密油,使其难以与致密砂岩

油相区分。这给统计、研究工作带来许多困难。其次,采用多种方式要求各公司逐年退出一些区块或缩小某些区块的面积。据初步统计,全国陆地已退出超200多万平方公里的矿权面积,为打破矿权区块的固化做出了积极贡献。但也应指出,这些被迫退出的区块多是经过再三筛选后,被认定为近中期无法获得有经济价值突破的地区。但在这些区块中,矿权主管部门仍挑出一些相对较好者(虽然数量很少且面积也不大)并准备了相应的资料包,面向所有合格投资者公开招标,开始实施市场化的经营管理。从现在已颁布的法律法规看,在油气勘探开发新区块的取得和经营上,已经实现了完全开放。国家石油公司与其他多种形式的企业,可以平等竞争,以取得区块的勘探开发和经营权。石油工业体系在源头上对内对外全面开放,为实现整个系统的市场化改革开拓了道路,迎来了新局面。

当前油气勘探开发区块管理仍存四大问题

勘探开发区块登记管理工作的目的在于保障勘探开发的有序进行,促进资源的充分利用,从而实现以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进。在复杂多变的国内外环境下,加大油气供应“压舱石”的份量,使国家能源安全更有保障。

一是可供招标的区块数量太少,勘探开发难度太大,对区块流动和资源开发的促进作用不大。回顾各种有关区块退出的法规,考察与此有关的实践可以看出:能够使区块持有者强制退出的规定相当模糊且存在漏洞,执行也不到位,这导致在勘探开发不足的情况下,区块被占有的情况相对固化。退出的极少数几个区块也往往是那些实力很强的公司久攻不克的“硬骨头”。在近几年实施的区块招标中,中标这类区块的公司往往勘探实力并不强,所掌握的地质资料很不充分,因而难以取得实质性进展,严重挫伤了这类公司进一步投入油气勘探的积极性,有的甚至终止了进一步工作,放弃了已中标的勘探权。

按照现在已颁布的有关法规,外资(独资或合资)在我国勘探开发油气已无实质性限制。但面对上述情况,其对我国勘探区块的招标依然表现得相当冷淡。

目前,国家石油公司以外的中外投资者似乎认为仍存在着难以进入油气勘探开发的“玻璃门”。与实际要求相对照,油气勘探开发区块招标管理工作在促进矿权区块有进有出的流动,并广泛吸引多种来源投资等方面发挥的作用十分有限,并没有起到预期中的对油气工业上游发展的巨大促进作用。因此,要实现有关矿权法规所要求的“油气上游环节以国有石油公司为主导、多种经济成分共同参与和勘查开发体系”的目标,尚需付出很大努力。

二是区块出让收益金的收取和使用待完善。区块的登记和管理作为勘探开发实施者提供了法律保障,为资源的合理开发和有效利用建立了良好秩序。同时,也要求勘探开发者履行一定的义务。首先,要为区块的投标、中标和持有者缴纳一定费用。“7号文”提出“探索以油气出让收益市场基准价确定的价格作为

油气探矿权竞争出让起始价”。改革方案实施后,增量矿权按照竞争后确定的价格缴纳出让收益、存量矿权应补出让收益。

在低油价背景下,我国各油气公司经营和发展遇到巨大困难,但同时取得区块的出价较高。考虑到这种实际情况,并参考我国类似税费收入使用的先例,可将已收到的大部分区块出让收益设立专用基金,对我国中小石油企业,以及对勘探开发比较困难的区块,分不同矿种给予适当“反哺”。

三是要强化勘探开发中所产生的地质资料、数据上交和利用便利性。提高油气勘探和开发的资源利用效率是向地下未知领域的不断探索。在这个过程中,对区块本身及其周围,乃至类似地区地质资料的研究是重要的认识途径和工作基础。因此,相关部门要求所有研究项目、地质勘探、资源开发都必须向国家提交成果、资料和数据,许多国家甚至要求其主要钻井的岩芯必须“劈一半”作为“实物资料”上交国家有关管理部门。同时,对这些资料的保管和使用也有完善的规定,允许有关研究部门和勘探开发者仅交纳不多的使用费就可平等利用这些资料。

我国从区块管理工作一开始就提出了资料上交管理的要求,并在之后的法规中不断补充。但许多单位没有认真执行这一规定,有关资料未能及时、充分上交的现象越来越严重。同时,已上交资料的管理和开放使用工作也进行得很迟

缓,以致很难充分、方便地利用资料。这对全国地质研究和今后的勘探开发产生了严重的负面影响。为迎接即将到来的数字化经济和智能油田时代,应未雨绸缪,对此有关的资料汇总上交工作做出适合新时代的规定。

建议对地质资料上交提出更具体的要求并规定相应的奖惩措施。对上交资料的范围也应有相应限定,以便能充分反映地质和油气的的基本情况,但又不得损害其商业秘密。此外,还应考虑接收资料部门的服务能力。这就要求资料管理部门扩充资料保存和使用设施,使其能更安全、便捷地服务。

四是按矿种划分区块与资源综合勘探开发的矛盾亟需解决。我国的资源勘探开发主要按矿种划分并据此占有区块,使得共生、伴生资源的综合勘探开发遇到困难。在某些保密性、特殊性较强的矿种上(如油气和铀矿)表现得更加突出。在专业性和经费使用定向性的限制下,以单独矿种名义登记的区块很难开展共生、伴生资源的综合勘探、开发和利用。加上资料汇总和使用方面的问题,致使出现大量低水平重复性工作,使研究和认识难以深入。如,沉积型铀矿的勘探工作难以进入已被油气公司占有的区块,同样属于非常规油气,且也存在于页岩层系内,并往往和页岩气共、伴生的页岩油,其储量产量的计算只能与常规油、致密(砂岩)油混在一起,给其统计、研究工作带来不少困难。



四措并举加强油气勘探开发区块管理

一是要从实践中总结经验,找出适合国情的区块退出具体规定。目前,有油气远景的区块已接近全覆盖登记。在此背景下,要实现有成效的开放,并让区块得以灵活流动,就必须实行区块退出机制。这正是油气体制改革和促进油气产业持续发展的“牛鼻子”。为保持足够的勘探预备区,各公司不愿意退出这些区块。而他们就近从已开发区块出发,向这些曾经做过初步工作的地区部署施工力量,也易取得成效。其他的中外公司或外资公司作为新手,进入这类“硬骨头”区块需从头做起,短期内也难获成效。如何从我国的实际情况出发,解决上述矛盾,使区块流动达到促进勘探开发的目的,还需要我们总结实践经验,找出合适的办法。

二是要落实区块管理中相关资料上交和开放的有关规定。获得油气勘探开发区块者在完成工作后,必须按规定向国家提交有关地质资料,甚至包括主要钻井的部分岩芯。管理部门迅速使这些资料归档并供给后续者利用,使之成为继续推进工作的基础。这是先进国家矿权管理制度成熟的标志之一,也是区块管理工作中不可分割的一部分。对此建议:首先,要严格履行有关法规,把按规定时间完整上交资料作为进一步延续和取得新区块的前提之一;同时,管理部门要完善公开借阅使用资料的有关制度,并创造条件使之能够平等地为后来的工作所利用。特别是如何尽快适应信息化社会需要,使资料保管、利用工作更上一

层楼,值得有关方面大力思考。

三是要将区块管理工作中收取的大部分费用归入促进勘探的基金。建议将这部分资金的少数归管理工作使用,而大部分列入促进勘探的专用基金。当前,我国石油勘探开发已进入壮年阶段后期,天然气也开始进入生产的壮年期。为保持其持续、健康发展,需及时勘探新区新领域。这需要投入短期内不能见效的大量投资。未来,国际市场将整体保持中低油价态势,这将使资源已日趋劣质的油气公司上游经营日趋困难。仅靠油气公司本身筹措这项资金更加艰难。为突破这一瓶颈,迫切需要国家设立新区新领域勘探专用基金,并统一使用。国家收取的资源使用费、取自油气的各种税费都可用于充实此项基金。

四是要进一步完善有关资源的法规体系。改革开放以来,国家颁布了若干区块登记管理的法律法规,取得了明显成效,但也暴露出一些问题:由历史上不同主管部门提出的法规,有的已经过时,有的需要补充修改。目前,国家经济发展已进入了新时代,深化改革进入了新阶段,油气勘探开发也出现了一些新问题。这需要我们吸取实践中的经验教训,以促进生产发展为目的,对过去颁布的有关法规进行一次系统的梳理、补充和完善。这一工作和油气市场化改革互相促进,必能为油气发展带来新的动能、新的局面。

(作者系中石化石油勘探开发研究院原总工程师,本文仅代表作者个人观点)