



有的放矢,防范“运动式减碳”

■洪涛 常纪文

2021年,部分地区出现了限停产、限停电等“运动式减碳”现象。为避免此类现象再次出现,有必要根据中央“双碳”文件的部署,研判碳达峰过程中运动式减碳可能发生的区域和领域,并基于可能的诱发因素有的放矢地采取防范措施。

五大诱因 催生运动式减碳

所谓“运动式减碳”,是指减碳政策实施部门和地方政府不遵循经济社会发展规律和减碳客观规律,将能源结构调整、产业结构优化、产业升级改造等长期问题短期化,将绿色低碳能源供应、生产生活减碳和碳汇建设的系统性解决方案简单化,管理方式倾向于“一刀切”和地方主义化,且重控轻疏,以大规模限停产、限停电等运动式方式强行推动减碳工作。

运动式减碳不仅会危害部分基础产业和初级产品的供应链安全,影响经济和社会的正常发展,妨碍国民经济与社会发展规划各项目标的实现,甚至可能引发金融、粮食、物流等系统性风险。因此,需采取相关措施,预防和避免这种现象发生。

分析运动式减碳的可能诱因,包括以下5个方面:

一是部分地区和行业对减碳难度认识不一,存在急于求成或懈怠的两极心态。一些地方尤其是中西部地区,不考虑区域发展的异质性,认为碳达峰不是梯次达峰而是“齐步走”,并确立了2030年前完成碳达峰的共同目标。实际上,这些地区低碳转型

的基础和条件很难支撑其在短期内实现较高的减碳目标。

二是部分地区和部门倾向于展望远期碳中和目标,对先进能源技术和低碳技术的判断过于乐观,对近期和中期碳达峰的基础和难度却考虑不足。

三是煤—电供求关系扭曲、电力成本传导不畅,易引发部分地区缺电和限停电。“十四五”时期,每年仍需新增部分煤电满足新增电力消费需求,一旦煤炭供应紧张或者价格高企,将可能引发部分地区缺电和限停电,从而导致用电侧限停产。尽管受制于电力安全而被动实施的有序用电措施与应对考核采取的主动限停电、限停产措施动因不同,但对产业链和经济的影响近似。

四是资本偏好推动,导致投资冷热不均,新能源发展和传统能源保供难以有效衔接。对煤电和煤炭等化石能源、基础产业的抽贷、断贷风险较高。

五是部分地区和行业长效机制建设不足,习惯运用短期的管控手段实现长期的政策效果。多数地方政府缺乏推进碳达峰的有效政策工具,一些地方重堵轻疏。

“两高”行业和基础产业 集中地区需警惕

当前,“两高”行业、初级产品集中度较高的地区仍是运动式减碳的高风险区。

如化工、钢铁、有色金属等高耗能、高污染、高载能基础产业和初级产品领域,由于开展行政干预的制度成本较低,若于2030年前完成能耗双控或碳双控的考核有难度,一些地方政府倾向于在考核前优先实施压产或关停,以获取更大节能降碳

空间。

部分经济欠发达地区或省份再现运动式减碳的几率和风险也较高。这类地区工业结构偏重,“两高”行业、基础产业和初级产品的集中度高,市场需求大,煤炭消费比重大,能耗和碳排放持续增长。2030年前达成节能降碳目标的压力较大,尤其是在能耗总量方面。同时,西部地区的政府治理、营商环境总体弱于中东部地区,政府扭转局面的调控手段和能力不足,运动式减碳的发生几率较高。

此外,长三角等东部沿海经济发达地区电力供应不足时,可能管控区域工业企业用电。这类地区多为产品制造或出口的集中地,本地能耗与电耗需求大,易出现错峰限电现象。2030年前,长江中游等地区的电力需求仍可能呈现刚性增长趋势,用电高峰时期采取有序用电措施概率较高。

值得关注的是,当前,自上而下的大规模新能源项目建设已出现重建设速度与轻建设运营的苗头。

以整县推进屋顶分布式光伏开发为例,目前已出现以下问题:一是一些地方只聚焦政策利好带来的巨大市场机遇,既未考虑本地电网安全和土地承载力,也未充分考虑对电力成本分担和农村电价,以及对农业基础设施投资的系统性影响;二是部分经济欠发达地区,将光伏当作一种资源,搞“资源换投资”“资源换产业”,强制要求企业进行产业配套投资,自行设立投资准入门槛;三是“一企包一县”的模式形成事实上的垄断,变相阻止一些企业进入市场;四是一些企业出现“圈而不建”“拿钱跑路”和“光伏贷”陷阱等情况。

建机制重考核 推动科学减碳

首先,要稳妥推进能耗双控模式向碳双控模式转变。一方面建立完善从能耗双控向碳排放强度和总量控制的过渡机制。利用碳市场交易配合双控考核,优先解决考核的指标设定及产能置换、产业转移带来的能耗与碳排放指标跨区域交易问题。应尽早明确免于能耗总量考核的新增可再生能源和原料用能的范围,分行业制定原料用能的技术清单,并确定将实际能耗纳入GDP能耗下降率的计算范围;另一方面要科学制定考核目标,提高政策的包容性和灵活性。重点解决能耗双控和碳排放总量控制的指标设定与分配问题,制定不纳入能源消费总量控制的新增可再生能源和原料用能标准,以及国家重大项目能耗单列的实施细则,使考核目标设定更具包容性和公平性。

就地方而言,应结合本地实际,增强低碳发展的造血能力,防止本地减碳对全国产生负面影响。

一是因地制宜,科学制定本地区节能降碳目标。各地节能降碳目标的确定应充分考虑产业集聚、升级、转移和人口转移带来的能耗与碳排放影响,评估国家重大项目对所在地区的能耗和碳排放影响,并防止煤炭生产和煤化工项目所在地区过急减碳,从而增加全国初级产品供应链的安全风险;二是精准施策,提高减碳的科学化管理水平。对原料用能和燃料用能按照国家战略实施“有保有压”,确保全国供应。国家有关部门对地方采取的运动式减碳要

全国通报并严格问责,防止一限或一关了之;三是有序实施化石燃料等量、减量替代和产业升级。各地尤其是中西部后期达峰地区在实施产业升级、接受东部地区产业转移的进程中,需制定转型升级规划。

在此笔者建议从以下4个方面加强评价考核等关联机制建设,促进碳达峰工作的高效开展。

一是加强能源统计、碳核算、预测预警等基础能力建设。建立和完善行业、区域两个维度的能源供需与碳排放的预警机制,预防和应对可能出现的经济和社会风险。

二是针对“十四五”时期的能耗双控考核,应抓紧建立产能置换、用能权等跨省交易与能耗双控指标的协调联动机制。在能耗双控向碳双控过渡方面,建议衔接全国与地方碳市场核发给企业的配额,以及碳双控机制下核发给地方政府与企业的配额。

三是加快完善碳市场建设,探索双控考核的关联机制。在指标制定与分配方面,未来推进碳双控考核工作,应在总结先前能耗双控的经验教训基础上,探索建立重点控排企业的碳市场配额与地方政府的碳考核指标之间的衔接机制,以及企业间的流通和抵消机制。

四是建立对运动式减碳的识别、评估、纠错和容错机制。建议在国家层面明确项目建设和运动式减碳的表现形式与识别标准。同时,有针对性地开展运动式减碳风险评估,对政策实施效果开展抽查,预防和治理减碳“一刀切”。

(洪涛系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所能源政策研究室主任;常纪文系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长)

一线心得

践行能源安全新战略,管网企业要这样干



近年来,百年未有之大变局加速演进,全球疫情持续、俄乌冲突升级,大宗商品价格高位波动,全球经济面临巨大的不确定性,能源供需矛盾突出,给我国能源安全带来一定影响。

伴随我国经济社会的发展,管道高后果区(即管道泄漏后可能对公众和环境造成较大不良影响的区域——编者注)数量呈上升态势,违章占压清理工作难度陡增,给油气管网企业日常运营管理带来了严峻挑战。同时,国家高度重视油气管网建设发展,明确提出要围绕国家重大战略部署和“十四五”规划,适度超前开展基础设施投资,预计到2025年,全国油气管网规模达到21万公里左右。

一边要做好日常油气管网的运营管理,另一边要做好管网的发展建设。两者如何统筹?

■王微微 孙佳星 孙凯 王莹

2014年6月13日,中央财经领导小组第六次会议提出了“四个革命、一个合作”能源安全新战略。2017年10月,能源安全新战略写入党的十九大报告。作为新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,能源安全新战略深刻揭示了新时代我国油气管网发展的大趋势和大逻辑,对于我国在百年未有之大变局中做好油气管网事业,更好保障能源安全、推动企业高质量发展,具有重大指导意义。

2019年9月30日,国家石油天然气管网集团有限公司(以下简称“国家管网集团”)正式成立。2020年10月1日,国家管网集团收购原属于中石油、中石化、中海油的主要油气管网基础设施资产和人员,全面转入实质性运营。作为贯彻落实“四个革命、一个合作”能源安全新战略的重大举措,国家管网集团主要负责全国油气干线管道、部分储气调峰设施的投资建设,干线管道互联互通,并与社会管道联通,形成“全国一张网”,负责原油、成品油、天然气

的管道输送,并统一负责全国油气干线管网运行调度,定期向社会公开剩余额度和储存能力,实现基础设施向所有符合条件的用户公平开放。

国家管网集团自成立以来坚定不移做能源安全新战略的践行者,落实碳达峰碳中和目标,在推进管网公平开放、构建“全国一张网”的过程中,促进油气能源保供能力持续提升。

国家管网集团北京管道有限公司(下称“公司”)作为国家管网集团子公司,运营管理着京京一线、二线、三线、四线,以及配套支干线等天然气基础设施,保障了京津冀、陕晋蒙4省2市的天然气供应,在全国一张网中发挥着“连接西北、东北、华东,贯通海上、内陆”的重要枢纽作用。为贯彻落实“四个革命、一个合作”能源安全新战略,更好满足人民群众的用气需求,其主要采取了以下几种措施:

一是以安全为中心,提升能源供给保障能力。坚持安全生产先于一切、高于一切、重于一切的理念,以管道完整性管理为主线、以风险管控为核心,落实风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,强化隐患排查与整治,提高管道本质安全水平。推进安全生产队伍“三湾改编”和专项整治三年行动,修订专项实施方案,分解重点任务,排查整治较大隐患、一般隐患合计80余项。加强高后果区和交叉工程管控,落实人防、物防、技防、信息防控措施。推动标准化作业区达标晋级和示范作业区建设,突出“岗位作业标准化”,持续完善“一票两卡”,严格规范操作行为。常态化开展安全“大讨论、大排查、大反思”活动,定期组织安全经验分享,消除人的不安全行为和物的不安全状态,纠正管理上的偏差,从根本上提升防止事故发生的能力,并对整改情况“亮牌”提示,确保隐患动态清零,避免了重大事故发生。公司运营管理的管道累计输送商品天然气超5300亿立方米,切实保障了首都及管道沿线70多座城市、1000多家大中型企业及近1.2亿人民的生产生活用气,为京津冀地区的绿色发展提供了强大动能。

二是以客户为中心,提升能源消费服务水平。为加快建设区域上游油气资源多主体多渠道供应、中输统一管网高效集输、

下游销售市场充分竞争的油气市场体系,公司积极解放思想、转变观念,举办“认识市场、提升服务”等专题讲座,树立市场意识、客户意识、服务意识,推动企业从“生产型”向“服务型”转变。紧盯客户需求,跟踪分析市场、客户产销情况,持续优化管网运行,不断拓宽上游渠道,增加下游分输,新增托运商32家、托运量31.6亿立方米,挖掘潜在用户20家,有效激发市场主体活力、释放增产增供潜力,满足人民清洁能源需要。同时,积极主动为下游用户提供技术、维修等增值服务,协助处理安全隐患,赢得“消费者”认可。

三是工程建设助推“一张网”运营,构建能源“共同体”。做深项目可行性研究,提前掌握地方城镇发展规划,多方面入手,将成本效益、管道与公共安全、环境保护等因素充分结合,更好满足“建得快、运得低、保障强”的客户诉求。发挥建设、管理融合优势,加强运行单位、建设单位、施工单位和工期单位的“四方协同”,优化流程、缩短工期,助推“全国一张网”加速形成。近年来,公司先后建成投运陕京四线及配套增压、互联互通等一批重点工程项目,打通了中俄东线及唐山LNG接收站供应北京市场的通道,改善了北京市供气格局,提高了首都供气管道的网络化程度,增强了供气可靠性和灵活性,筑牢“全

国一张网”基础,为北京冬奥会,以及党和国家重大会议、重大政治活动天然气保供打下了坚实基础。

四是以改革创新推动能源技术革命、体制革命。坚持把改革创新作为企业高质量发展的根本动力,进一步完善公司章程,理顺公司党委和股东会、董事会、经理层等治理主体的职责权限,健全权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制,提升企业治理能力和水平。加快打造基础管理“一套体系、一个平台”,优化业务流程、精简各类表单超50%。深入推进简政放权,确立“本部决策服务、分公司管理、作业区执行”的架构,促进权责匹配,强化责任落实。持续深化区域化改革和“大岗位、大专业、大工种”建设,人力资源配置得到优化。强化效益意识、效率意识,坚持向本质安全要效益、向增输降耗要效益、向高效管控要效益、向技术进步要效益,自主开展压缩机组维保,持续推进降本增效。国产化替代,累计降本增效15亿元。深化科技体制机制改革,加大资源投入,优化创新布局,完善技术体系,推动数字化智能化、混氢输送、二氧化碳捕捉储运、余热余压利用等技术创新,让清洁能源再添“绿色”。推进信息技术与业务深度融合,在站场实现100%自动分输的基础上,开展压气站“一键启停”和生产

调度中心“五大功能”建设,举办“论道陕京智能未来”业务发展论坛,为“数字管网”建设建言献策。

笔者认为,贯彻落实能源安全新战略,必须始终坚持党的领导。要充分发挥党委“把方向、管大局、促落实”的领导作用,锻造敢闯敢拼、履职尽责的过硬队伍,营造风清气正、和谐团结的良好氛围,为能源安全新战略落地生根提供有力保障。必须坚持底线思维统筹发展与安全,将“安全”理念贯穿于企业生产经营各领域和全过程,做好应对各种极端天气和大气量输送工况的安全预案,夯实管道安全平稳高效运营的基础,确保能源安全新战略稳步实施。必须始终坚持“敢于亮剑”的精神,大力整治“庸懒散慢拖”等作风顽疾,破除好大喜功、坐而论道的不良倾向,解决空泛表态、敷衍塞责等突出问题,为能源安全新战略提供过硬作风保障。

油气管网企业唯有坚定不移做能源安全新战略的践行者、推动者、引领者,统筹发展和安全,善于在改革发展中解决难题、防范风险,才能在国家油气管网事业新征程中大有可为,更好履行保障国家能源安全的神圣职责和使命。

(作者均供职于国家管网集团北京管道有限公司)