

破解煤制油生存困境,不妨试试与生物能源结合

■冀星

作为“十三五”期间重点新建项目及示范任务,伊犁能源煤制油项目近日却主动叫停,在业内引发极大关注。伊泰B股公告显示,该项目被叫停的主要原因为:煤制油成本居高不下、原油价格不确定性较大、税费成本存在重大不确定性。而这三个问题都不是煤制油产业自身能够解决的。

以原料为例,目前煤制油产业并不是以所有的煤种作为原料。伊泰B股公告称,原煤价格屡创新高,公司现有煤化工项目的原煤成本从2018年占总成本的35%上升至2020年的60%。只有考虑到行业技术进步,所有煤种均能作为煤制油原料,煤制油行业才能对原料成本有较大控制能力。

原油价格的不确定性是世界原油行业的共性问题,不只是对于煤制油产业如此,对于中石油、中石化等以原油为原料的炼油企业也是如此。

在税费成本方面,消费税的减免问题涉及到石油、石化行业,也涉及到可再生能源行业,牵一发而动全身,因此财税部门较为谨慎。同时,如果想仅靠消费税减免来使煤制油企业保持合理的利润空间,就会埋下刺激产能过度扩张的风险。产量迅速增加会导致消费税减免数额过大,影响财税安全,进而出现类似当年弃风、弃光的现象。

因此,在控制用煤成本、消除原油价格不确定性和适当的税费减免方面,煤制油产业本身发挥影响力的空间十分有限。要破解煤制油产业目前的困境,仍要从其自身找到进入市场的合适方式,增强产业自身的生存能力,在此基础上发挥其战略作用。

有观点认为,以原油炼油较煤制油更具成本优势。实际情况值得商榷。在油层含水量低、油井深度2200米以上的油田,这个结论有其普遍性。但对于我国东部的胜利油田、任丘油田、大庆油田等,含水率普遍较高,采油成本也迅速上升。



图为某生物柴油公司储油罐间外景。

可以说,伊犁煤制油项目的叫停对于我国能源安全的影响不可小觑。相关统计显示,截至2022年上半年,我国煤制油项目共投产8家,总产能823万吨/年,但产量仅为357.2万吨。对照国家能源局印发的《煤炭深加工产业示范“十三五”规划》确定的到2020年预计建成1300万吨/年的规划目标,总体进展滞后。同时,对于国家发改委公布的“十四五”规划102项重大工程提出的“稳妥推进内蒙古鄂尔多斯、陕西榆林、山西晋北、新疆准东、新疆哈密等煤制油气战略基地建设,建立产能和技术储备”,也增加了诸多不确定性。因此,我们必须科学谨慎对待煤制油产业。

煤制油产业先要能够在市场上生存下来,然后才能发挥其战略作用。目前煤制油项目面临的主要矛盾是,煤制油虽是影响

能源安全的战略性项目,当前却在市场经济中生存困难;煤制油项目生存困难,就谈不上发挥其战略作用。也就是说,生存的问题解决不了,其战略作用就无法发挥。生存是发展的必要条件。

事实上,我国的煤直接液化、间接液化技术水平已经处于国际领先水平,一些重大工程已实现“安稳长满优”运行,能耗、水耗排放水平持续优化。结合我国的实际情况,仍然需要技术进步与产业升级。那么,前进的方向在哪里?

当前,煤基费托合成油的柴油组分已经达到《GB/T29720-2013煤基费托合成柴油组分油》要求,可作为中间产品出售,但尚达不到《GB19147车用柴油》和《GB3075军用柴油规范》要求,不能作为成品油出售。目前只能依据《GB/T32066-2015煤基费托合成液体蜡》,将煤制柴油作

为液体蜡销售。

但煤制油与生物能源融合发展,可有效解决油品密度低的问题,并改善油品的运动粘度、闪点、馏程等指标,不仅能满足车用柴油的要求,还可拓展到坦克、舰船等用油。生物柴油与煤基费托合成油组分调和,可得到凝点不高于0℃、-10℃、-20℃、-35℃、-50℃的6个标号的B5柴油,符合《GB25199 B5柴油》要求,且比该标准增加了-20号、-35号、-50号3种柴油。尤其值得一提的是,与生物柴油相比,脂肪酸酯柴油抗磨剂在这方面更具优势。

因此,煤制油和生物能源结合,以B5柴油(GB25199)进入市场,可以有效解决煤制油作为成品油进入市场的问题,解决煤制油产业的生存问题。在此基础上,可以进一步发挥煤制油产业的战略作用,彻底改变目前煤制油产业从长远看战略作用

大,但眼前却生存困难的尴尬局面。但要达到这个目的,还需要解决三个方面的问题:一是更多地以地沟油生产生物柴油;二是保障原煤采掘及煤制油生产;三是推动煤制油与生物柴油融合调和成B5柴油并进入成品油市场。

要达到这一目的,必须加强组织建设。从现有的组织框架来看,一方面,煤制油企业并没有直接进入成品油市场,对成品油的消费,尤其是对加油站的建设没有实际经验。煤制油产品在消费者中并没有建立起像石油、石化产业所创立的品牌信誉和影响力。另一方面,煤制油产业还没有适应地沟油收集、储运、价格谈判及生产生物柴油的能力,煤制油产业目前还只是处于上述两个环节的中间。

石油、石化央企以及地方国有石油、石化企业在生物柴油方面并不具备优势。历史上,石油、石化央企曾涉足生物柴油行业,但并没有占据有利地位。目前,生物柴油行业以民企为主。在这种情况下,现有的石油、石化以及煤制油央企,地方国企不能很好地完成这一任务。因此,需要在现有石油、石化央企或煤制油央企中建立混合所有制企业,以达到“一企连三方”的目标:一边连着煤制油企业,一边连着地沟油和生物柴油企业,同时,推动煤制油与生物能源结合直接以B5柴油进入成品油市场。

只要打通了整个产业链,煤制油才可以实现从煤到成品油的整个战略规划的全部任务。事实上,煤制油产业最初立项时,最终目标就是要把煤做成“成品油”进入市场,而不是只做成“中间产品”。煤制油产业发展多年,目前还没有完整地实现这一战略目标。现在到了该实现这个战略目标的时候了。以煤制油作为突破点,实现混合所有制改革,不仅需要管理层面的优化,更重要的是进行全产业链优化,推动现有的煤制油产业技术进步与升级,增强其市场生存能力,并进一步发挥其战略作用。

(作者系中国石油和化学工业联合会特种油品专业委员会副主任;程建英、王桂清、刘卓卿对本文亦有贡献。)

我国城镇燃气领域反垄断监管回顾

■彭知军 厉森

公用事业直接关系到人民群众的日常生活和切身利益,已成为反垄断重点关注的领域。城镇燃气行业是公用事业的代表性行业,更是反垄断的焦点。近年来,政府出台了一系列法律法规及政策文件,不断加强反垄断监管,在城镇燃气领域开展了垄断行为专项整治行动,严厉打击部分企业的垄断行为。城镇燃气领域的反垄断监管,既有全行业的普遍性,又需要满足行业自身需求,关注其特殊性。

城镇燃气领域垄断危害大

在城镇燃气企业日常业务领域,即销售业务、安装业务、终端用户服务、燃气企业并购及新设合资企业等环节,均容易出现比较典型的垄断行为。在管道燃气销售业务中面临的反垄断风险主要有无正当理由进行搭售、气量结算方式不合理等。瓶装燃气企业的情况和管道燃气企业不同,不仅不具备垄断地位,相反还面临激烈的市场竞争,执法机构主要关注瓶装燃气企业是否达成垄断协议从而排除、限制竞争或设定不合理格式条款这两类典型情形。城镇燃气工程安装业务中面临的反垄断风险主要有有限交易行为和附加不合理交易条件等。此外,对于燃气企业并购、新设合资企业等项目,《反垄断法》对于经营者集中申报在实体和程序上均提出了要求。

城镇燃气行业涉及民生,一旦出现垄断行为,将产生诸多不良影响。第一,会排除、限制其他合法经营者的公平竞争。第二,在限定交易和搭售行为中,限制了交易相对方的自主选择权,损害了交易相对方的合法权益。第三,加重了企业和消费者的负担,这在不公平高价行为中表现得尤为明显。因此,城镇燃气相关业务模式近几年持续受到反垄断执法机构的关注、调查及处罚,成为反垄断高发领域,城镇燃气企业的反垄断合规及潜在反垄断调查应对工作要求也被提到了新高度。

我国在城镇燃气领域持续大力开展反垄断监管

我国城镇燃气领域反垄断由来已久。1993年9月2日,《中华人民共和国反不正当竞争法》审议通过,该法规定了一些本属于反垄断审查的条款,而这些条款其实都是关于公用事业企业竞争行为的规定;1993年底,《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》发布,对包括燃气企业在内的公用企业限制竞争行为进行了专门规范;同样是在1993年,《全民所有制城市供水、供气、供热企业转换经营机制实施办法》发布,明确要转换经营机制,使企业适

应市场需求。

2007年8月30日,《中华人民共和国反垄断法》(以下简称《反垄断法》)经审议通过。该法第四十七条规定,经营者滥用市场支配地位的,由反垄断执法机构责令停止违法行为,没收违法所得,并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款。《反垄断法》禁止滥用市场支配地位的行为,城镇燃气企业不能将管道燃气供应的支配地位传导至其他领域,否则会干预其他领域的公平竞争。根据2017年新修订的《中华人民共和国反不正当竞争法》,查办公用企业限制竞争行为将主要依据《反垄断法》以及配套规章、地方性法规,其法律适用、执法体制及办案程序和工作方式发生了变化。2019年7月1日,国家市场监督管理总局正式发布《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位暂行规定》《禁止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》,作为《反垄断法》的配套规章。

此外,《反垄断法》相关规章还包括《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》《关于禁止滥用知识产权排除、限制竞争行为的规定》《行业协会价格行为指南》等。针对经营者集中垄断行为,还先后出台了《国务院关于经营者集中申报标准的规定》《未依法申报经营者集中调查处理暂行办法》《经营者集中反垄断审查办事指南》等。全面和深入理解《反垄断法》及其使用,从而最大程度确保合规,继而防控潜在法律风险,成为燃气经营者的重要关切。近年来,山东、河南、湖北、天津、上海等省陆续制定反垄断合规指引。如,《天津市经营者反垄断合规指引》将燃气列为需要重点关注的领域,指出针对由于经营者天然具有独占市场的特点,应当更加重视自身经营行为,强化内部合规,避免《反垄断法》规定的垄断行为。在制定上述反垄断法律法规的基础上,国家也发布了一系列针对城镇燃气领域反垄断监管的政策文件,如表1所示。

城镇燃气领域反垄断案例主要包括滥用市场支配地位行为,实施垄断协议和滥用行政权力排除、限制竞争三类。笔者整理了近十年来反垄断执法机关公开的部分城镇燃气领域反垄断案件,共50件,其中,滥用市场支配地位案件31件,占比62%,位列第一;滥用行政权力排除、限制竞争案件12件,占比24%,位列第二;实施纵向垄断协议案件6件,占比12%,实施纵向垄断协议案件1件,占比2%,合计实施垄断协议案件7件,占比14%,位列第三。

滥用市场支配地位是燃气行业的反垄断执法关注重点,且处罚力度较大。滥用市场支配地位是城镇燃气行业最为频发的垄断违法行为,主要表现为三类:一是以不公平的高价销售燃气或者相关服务;二是无正当理由,限定交易相对人只能与其进

行交易或者只能与其指定交易人进行交易;三是无正当理由,搭售商品或者附加不合理的交易条件。纵向垄断协议行为在城镇燃气反垄断领域中比较少见。横向垄断协议行为常见于液化石油气销售及燃气物资联合采购领域,比如多家液化石油气企业分割当地市场或者统一经营,抬高液化石油气价格,损害消费者利益。目前,国内通过燃气物资联合采购遭受反垄断处罚尚未见诸报道。2018年6月,中山市住建局批准中山市燃气协会起草上报的行业自律准则,其内容含有分割瓶装燃气市场,排除、限制竞争,强制燃气企业加入行业协会等内容;下属市燃气办设置不合理的市场准入条件,造成市场竞争不充分,属于滥用行政权力排除、限制竞争典型案例,同时也说明,城镇燃气领域反垄断执法范围广,燃气企业、行业协会、政府部门均有涉及。

城镇燃气领域反垄断还存在三大问题

一是行业监管与反垄断监管存在冲突。城镇燃气行业监管主要依据《城镇燃气管理条例》和各地燃气管理条例或办法,而城镇燃气领域反垄断主要依据《反垄断法》和配套规章。因此,城镇燃气行业监管和反垄断监管适用的法律依据和执法程序有所不同,可能存在冲突。地方监管部门在行业监管过程中,如果没有注意做好反垄断合规和公平竞争审查工作,可能出现违反《反垄断法》或公平竞争审查的情况。此外,反垄断监管如果存在不规范的情况,也可能影响行业监管,甚至妨碍城镇燃气行业健康发展。

二是城镇燃气领域反垄断法律规制体系不健全。目前,城镇燃气领域反垄断案件裁决主要依据的法律法规为《反垄断法》及其配套规章,并没有针对性的反垄断法律规制。近年来,城镇燃气领域反垄断案件层出不穷,一方面是由于企业经营者法律修养不足或反垄断风险防控意识不够,另一方面是因为城镇燃气领域反垄断法律规制体系不健全。

三是城镇燃气企业尚未建立反垄断合规体系。城镇燃气企业一旦发生反垄断行为,将面临严厉的反垄断制裁,但目前我国众多城镇燃气企业尚未建立标准、有效的反垄断合规体系,漠视企业内部反垄断合规培训,未制定反垄断合规内部管理规定,未进行全面的反垄断专项排查,未建立反垄断合规风险识别预警机制,没有“防火墙”和“报警器”,最终导致受到反垄断制裁。

政企合力推动城镇燃气领域反垄断

对于政府部门,第一,进一步推进城镇

表1 我国城镇燃气领域反垄断部分政策文件

| 序号 | 发文时间 | 文件名称 | 发布机关 |
|----|------------|---|---------------|
| 1 | 2016年4月8日 | 《关于公用企业限制竞争和垄断行为突出问题的公告》 | 原国家工商行政管理总局 |
| 2 | 2018年4月18日 | 《关于2018年继续深入开展整治公用事业限制竞争和垄断行为突出问题专项执法行动的通知》 | 国家市场监督管理总局 |
| 3 | 2019年4月3日 | 《关于督促做好公用事业领域反垄断执法工作的通知》 | 国家市场监督管理总局办公厅 |
| 4 | 2019年6月27日 | 《关于规范城镇燃气工程安装收费的指导意见》 | 国家发改委等三部委 |
| 5 | 2022年7月16日 | 《关于开展水电气暖领域涉企违规收费自查自纠工作的通知》 | 国家发改委等三部委 |

燃气领域市场化改革。特许经营制度虽然实现了燃气配送和销售进入阶段的竞争,但市场内燃气企业之间的竞争尚未形成。政府部门进一步推进城镇燃气行业的市场化改革,统筹推进行业上下游发展现状及燃气企业发展与公共利益的关系,则更有利于形成城镇燃气行业合理竞争的有序局面,从而有效遏制城镇燃气企业的垄断行为,促进统一开放与竞争有序的市场体系建设。

第二,完善城镇燃气领域反垄断相关配套机制。以《反垄断法》确定的原则为基准,建立针对于行业的反垄断配套机制,尤其按照“管住中间,放开两头”的总体思路,深化燃气价格体制改革,稳步放开,由市场调节。对于保留政府定价的,应进一步建立健全成本监审规则和定价机制,推进科学定价,辅之以行业规范,共同构成合理完善的城镇燃气领域反垄断规制体系。

第三,建立城镇燃气领域反垄断指南体系。在深入总结执法经验的基础上,研究制定城镇燃气领域反垄断指南,形成适应反垄断法实施需要、有效规范指引经营者行为的完整指南体系,以细化城镇燃气领域反垄断执法原则、分析思路和认定标准。

第四,强化科学监管,协调监管平衡。现阶段,城镇燃气行业监管部门和反垄断监管部门应共同发挥作用,建立协调机制,合理分配监管权力,共同落实监管责任,避免过度监管和不当干预,防止侵害城镇燃气企业自主经营权或其他市场主体的公平竞争权,形成科学监管、赏罚平衡的监管机制。

对于燃气社会团体,第一,探索建立城镇燃气领域垄断行为防范制度。以燃气行业协会为代表的燃气社会团体可通过组织企业对照《反垄断法》及相关规定要求进行全面自查,发现并认真整治存在的问题,探索建立垄断行为防范制度。通过曝光一批反垄断案件,推动行业相关主管部门切实

落实公平竞争审查主体责任,促进城镇燃气企业增强合法经营、反垄断行为自律和公平竞争意识,不断优化市场竞争环境和消费环境。

第二,做好城镇燃气领域反垄断宣传和交流。鼓励企业建立反垄断合规制度,开展城镇燃气领域反垄断政策宣传,推动企业经营者提高自律意识与防范能力,进一步提升消费者维护自身合法权益和履行社会监督的能力。

对于城镇燃气企业,第一,加强反垄断自查自纠。从加强企业内部反垄断合规培训,制定反垄断合规内部管理规定,进行全面的反垄断专项排查,全面梳理、排查城镇燃气工程安装各环节的收费项目,建立反垄断合规风险识别预警机制等五个层面加强自查自纠。开展合规风险管理,建立定期风险识别、评估和提醒机制。

第二,完善企业反垄断合规制度体系。建立反垄断合规制度,有助于城镇燃气企业在日常经营中预防或者减少垄断行为,最大程度降低反垄断法律风险和成本。同时还需结合自身实际情况,确保反垄断合规制度的有效性、针对性和可实施性。

第三,正确处理消费者投诉。消费者投诉是反垄断执法的常见触发原因,随着消费者维权意识越来越强,未来可能会有更多燃气用户选择通过反垄断诉讼维权。城镇燃气企业应重视消费者投诉,对消费者投诉的问题及时做好风险识别和评估,并在合规基础上进行妥善处理。

第四,积极应对反垄断调查。城镇燃气企业应积极配合执法部门反垄断调查,第一时间通知合规人员,及时评估风险,研究整改方案,申请适用宽大制度,主动整改,争取从轻或免除处罚。

(彭知军供职于华润(集团)有限公司,厉森供职于振华石油控股有限公司)