

政策蓄力 油气上游多元化主体加速培育

■本报记者 梁沛然



资料图

为推动油气资源国内勘探开发和增储上产，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，深化“放管服”改革，自然资源部于7月28日发布《关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》（以下简称《意见》），提出全面推进矿业权竞争性出让，严格控制矿业权协议性出让。

“《意见》提出的相关要求全面、严格、细致，有助于促进油气体制改革和矿业权改革落深落实。这是为进一步深挖油气增储上产潜力，继续充分调动上游投资积极性，也说明油气产业上游改革将聚焦于推动市场进一步开放。”对外经济贸易大学国际商务战略研究院执行院长董秀成在接受《中国能源报》记者采访时表示。

“盘活”资源多有尝试

当前，我国油气对外依存度较高。相关数据显示，2022年，原油对外依存度达71.2%，天然气对外依存度为40.2%，油气供需矛盾依然突出。

同时，在国内油气勘探开发难度加大、勘探成本刚性上涨的背景下，加大国内油气勘探开发力度十分必要。

“十三五”以来，在页岩气探矿权招标、常规油气探矿权竞标及新疆常规油气区块招标等工作基础上，国家相关部门委托地方政府以招标、挂牌、拍卖等方式开展了多次常规、非常规油气探矿权竞争性出让工作，以盘活和发现更多油气资源，推动增储上产。

“此前，国家已经出台多项政策为油气体制改革实践提供制度支撑，尤其是对油气矿业权管理制度中的出让方式、出让收益、审批权限、探矿权期限、储量管理等作出重大改革。”董秀成表示，“此次发布的《意见》对进一步开放油气勘探开采市场、实行油气探采合一制度等提出了更为细致的要求。”

“对探矿权施行开放政策，改变了以往油气矿权受垄断的局面，吸引不少企业进入上游。未来油气市场也将更加强化市场竞争的公平性，对那些获得市场主体地位

的油气企业采取一视同仁的政策，通过相互之间的市场竞争与合作获得充分发展，让资源变产量，实现良性发展。”董秀成说。

未来，油气资源管理改革以矿业权硬退减和全面竞争性出让为抓手，将沿着全面放开上游勘探开采市场、培育多元市场主体的方向持续推进。

市场多元竞争仍显不足

“不过，目前能够真正进入油气上游勘探开发的市场主体其实还不够多，多元化市场主体竞争的格局还未完全形成，整体来看变化不是太大。”天然气市场资深从

业人士孙成龙指出，“因此，《意见》也是为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，对油气上游勘探多元竞争格局相关政策进行修订。”

自上游矿权“破冰”以来，民企纷纷入场参与开发“盛宴”。新疆互盈企业管理有限公司、北京众兴恒源矿业有限公司、北京新和丰源矿业有限公司等企业，都通过公开竞争方式，分到资源“蛋糕”，竟得挂牌出让的多个油气区块，但仅中曼石油探转采取了一定成果。

“主要是此前条件较好的油气区块已经登记完毕，部分已获得的区块资质条件不够理想，一些区块更是勘探难度大、风险

高，多年勘探未获突破。同时，在能源转型过程中，部分投资企业对化石能源投资的兴趣下降，充分竞争的格局没有形成。”董秀成说。

“能不能增加储量，关键在于有没有工作量。没有投入就没有产量，因此，需要更多市场主体加入。投入多，发现的储量才能更多。”董秀成补充说。

受访人士均表示，由于不同企业对同一区块的地理构造认知和所持技术不同，因此在区块条件增效可能不及预期的情况下，更换作业者或共同研发进行再勘探，往往会取得意想不到的成果。“区块流转很有可能就盘活了矿权、储量、技术、人力、设备

等资源资产，大企业所拥有的没有进展的区块‘倒手’到民企或者外资企业手中也能有所收获。”孙成龙指出。

“不过还有一点需要注意，就是我们的数据资料、开采技术和人才服务共享工作做得还不是很好，数据资料这些‘藏宝图’大都被藏着掖着。其实只有适时共享，让作业公司充分了解区块详情和潜在风险，才有助于发现并开采更多油气资源。”董秀成说。

有业内人士建议，油气上游勘探开发是块难啃的骨头，油气企业应该相互协调、相互补充，既要竞争，更要合作。只有这样，才能推动国内油气行业发展。

未来由重审批转向重监管

受访人士表示，未来，为提高油气资源开发速度和效率，预计国家还将进一步推进油气上游产业开放，尤其是制定更具可操作性的配套政策和措施，吸引更多的外资或民企进入，逐渐建立有利于市场主体竞争的体制和机制，由“重审批”逐步向“重监管”过渡。

自然资源部油气资源战略研究中心助理研究员韩亚琴撰文指出，从深化“放管服”改革角度来看，相关部门应尽快制定权力清单、责任清单和负面清单，明确管什么、怎么管。同时，还要梳理目前油气勘查开采的审批事项，进一步简化审批流程。“建议建立多方联合的应急机制，以便积极应对由更多市场主体进入带来的管理难点。”

“帮助新进入的市场主体尽快熟悉和掌握各项法律法规，进一步提高行政审批效率等，都需要政府投入大量精力。”董秀成说。

受访人士均表示，未来要综合考虑竞标企业的资金、技术、安全环保、风险承担能力等，加强对竞标企业油气勘查开采综合能力审查，遏制竞价中的不合理现象。

“油气上游领域机遇与挑战并存，矿业权高度集中的‘围城’正被逐渐打破。具备配套实力的企业将有更多机会乘上政策东风，获得更大发展空间。”董秀成说。

湖北多地规范分布式光伏开发市场

■本报记者 姚金楠 实习记者 杨沐岩



资料图

湖北省宣城市近日发布的《关于进一步规范宣城市户用屋顶光伏发电项目建设的通知》（以下简称《通知》）指出，要规范具有独立产权的户用屋顶光伏发电项目。同时，全市所有学校、医院、政府投资标准厂房、办公楼等国有和集体权属房屋，未经批准不得擅自实施屋顶光伏发电项目。

不仅是宣城，记者了解到，今年以来，湖北省多地都在对户用光伏和工商业分布式光伏项目开发进行规范，甚至一度对项目备案按下暂停键。随着规范整治工作的推进，湖北省分布式光伏又面临怎样的发展环境？

宣城：规范安装验收和并网审批等环节

对于此次宣城市发布的《通知》，部分业内人士质疑其在安装验收和并网环节的部门评审过于复杂。

按照《通知》要求，屋顶光伏组件安装完成后，项目业主应及时向属地城镇（办事处）、经济开发区提出验收申请，由属地镇（办事处）、经济开发区会同市发改局、市自然资源和规划局、市住建局、市市场监管局、市城管执法局、市应急管理局、市供电公司等部门进行联合验收并出具验收意见，验收合格后方可到市供电公司申请并网接入。其间，共涉及8个主管部门。

对于380/220伏单点并网的分布式光伏发电项目，《通知》要求，市供电公司要根据典型接入系统方案模板，与客户确定接入系统方案，会同市发改局、市自然资源和规划局、市应急管理局、市住建局、市城管执法局、市市场监管局审定后出具评审意见。项目业主根据确认的接入系统方案开展项目核准（或备案）和工程建设等工作。其间，共涉及7个主管部门。

“老百姓在自己家里装一个电站要七八个政府部门审批，规范上肯定没得说，但具体操作下来，是不是便捷，还有待实践检验。”有业内人士指出，落实到户用光伏这一层级，简化流程对老百姓而言非常重要。

天门、随州等地：市场整顿并非刻意收紧

结合《通知》中“国有和集体权属房屋未经批准不得擅自实施屋顶光伏发电项目”的要求，有业内人士将《通知》解读为宣城市甚至湖北省收紧分布式光伏开发的政策信号。

早在今年4月，湖北省天门市、随州市、石首市等多地

的光伏开发企业相关负责人向记者反映了当地分布式光伏无法备案的情况。

彼时，湖北部分光伏企业已与当地农户签订了开发合同。“备案并不是签合同的前置条件。而且当时也并没有不能备案的政策，所以我们速度很快，一个月就签了400多户，也相应地采购了一些物资。”湖北省某分布式光伏开发企业相关负责人温某告诉记者，在随后的工作推进中，当地政府主管部门表示，项目要暂缓推进，无法当即备案。

如此遭遇，也让如温某一般的开发企业如坐针毡，多方反映寻求解决之道。对此，属地发改部门也表示，当地投资开发建设屋顶光伏的企业已达到近30家，一哄而上引发了各种问题。其中，部分企业存在欺骗行为，损害老百姓利益；部分企业在建设中设计、施工不规范，不注重安全生产，存在安全隐患；部分企业在未通过电网公司接入申请情况下，盲目备案建设却无法并网发电。这些问题不仅使电网承受巨大压力，更扰乱了当地的新能源开发市场。暂停备案旨在对屋顶分布式光伏进行清理整顿。

市场整顿并非刻意收紧。经历几个月时间，温某和省内外多家光伏企业负责人终于等来重新放开项目备案的通知。8月2日，记者再度和温某确认项目现状，温某坦言：“就是8月刚刚通知放开的，真的太好了，我们这里已经可以备案了。”

市场火爆考验政府治理能力

在全国光伏市场火热发展的带动下，根据国家能源局最新公布的统计数据，今年上半年，湖北省新增分布式光伏并网容量131.5万千瓦，全省累计分布式光伏并网容量达到471.6万千瓦。而在2022年，这两组数据还仅为24.3万千瓦和261.4万千瓦。

“今年以来，从硅料到组件，光伏前端供应链价格快速下跌，一些原本处于观望状态的开发商频频出手，光伏新增装机快速增长。”有资深业内人士表示，特别是对于分布式市场，由于此前供应链价格处于高位，部分央企无法在集中式项目开发上获得合理收益，只能考虑转投分布式。“如今，供应链价格下行，开发大电站的收益水平已经达标，那么大央企做分布式的意愿自然会降低。不可否认，大型央企在操作规范、企业信誉、工程质量把控上确实更具优势。更多中小型企业进入市场，也是对政府相关部门治理智慧的一种考验。不仅仅是湖北，这是全国都要面临的问题，既不能‘一刀切’把门关死，也不能放任不管。”

近日，国家发展改革委、工业和信息化部等六部门联合发布的《关于推动现代煤化工产业健康发展的通知》（下称《通知》）指出，进一步强化煤炭主体能源地位，按照严控增量、强化指导、优化升级、安全绿色的总体要求，加强煤炭清洁高效利用，推动现代煤化工产业（不含煤制油、煤制气等煤制燃料）高端化、多元化、低碳化发展。

在多位业内专家看来，《通知》从多方面进一步明确了产业发展的思路和重点工作任务，对推动现代煤化工产业高质量发展具有重要意义。

从从严控制产能规模

《通知》指出，要规范项目建设管理，从从严控制现代煤化工产能规模和新增煤炭消费量，《现代煤化工产业创新发展布局方案》明确的每个示范区“十三五”期间2000万吨新增煤炭转化总量不再延续。确需新建的现代煤化工项目，应确保煤炭供应稳定，优先完成国家明确的发电供热用煤保供任务，不得通过减少保供煤用于现代煤化工项目建设。

另外，《通知》强调要加强规划引导，优化产业布局。根据资源禀赋和承载能力，优化传统能源产业空间布局和用地结构，大气污染防治重点区域严禁新增煤化工产能。对于现有现代煤化工产能规模较大的地区，鼓励通过上大压小、煤炭用置置换等方式实施新建项目，避免同质化、低水平重复建设。

“近十多年来，我国现代煤化工产业经过工业示范、升级示范两个发展阶段，产业规模稳步增长，能效、水效水平显著提升，为促进化工原料多元化作出了积极贡献。同时，现代煤化工产业发展面临煤炭保供压力大、生态环境容量和水资源承载力不足等资源要素约束，需进一步化解煤化工产品同质化、碳足迹高以及市场竞争力不足的矛盾。”石油和化学工业规划院党委书记、院长李君发表示。

在李君发看来，《通知》进一步明确了对于新增现代煤化工产能和新增煤炭消费的控制要求，对于缓解煤炭供需、稳定煤炭价格，保障工业生产、居民生活和社会稳定运行具有重要意义，也有利于提升地区煤炭资源利用水平、调整区域产业结构。同时，将有力遏制部分地区盲目规划建设现代煤化工项目的势头，加快构建终端产品高端化、差异化、低碳化发展新格局。

推动与新能源耦合创新发展

煤化工作为高耗能、高排放行业，在碳达峰碳中和目标背景下，面临的减排压力巨大。

中国科学院山西煤炭化学研究所煤转化国家重点实验室研究员相宏伟等撰文指出，我国煤炭消费主要集中在发电、钢铁、建材、热力、化工等行业。2020年我国煤化工（含焦化）用煤约7.97亿吨标准煤当量，占全国煤炭消费量的28%左右。按照煤转化为化工产品过程产生的CO₂估算，年排放CO₂约6.77亿吨，占全

国碳排放总量的5.75%左右。

因此，《通知》强调要加大科技创新力度，推动绿色低碳发展。例如，推动存量现代煤化工项目加快实施先进技术装备改造升级；鼓励新建现代煤化工项目承担相应的技术创新示范升级任务；在资源禀赋和产业基础较好的地区，推动现代煤化工与可再生能源、绿氢、二氧化碳捕集利用与封存（CCUS）等耦合创新发展等。

“现在，我们都在努力寻求煤化工产业的绿色低碳发展方向，主要是煤化工和新能源的结合，比如风电、太阳能发电、绿氢以及生物质产业的综合利用，在这些方面探索和煤化工相互嫁接的路径。”河南石化协会秘书长苏东对《中国能源报》记者表示。

新疆新业态科技创新研究院总工程师马剑飞在接受《中国能源报》记者采访时指出，煤化工领域有多种降碳举措。“一是采用各种节能技术，如先进精馏工艺、高效余热回收技术等，节能即意味着减碳。二是和新能源发电进行耦合，可以很大程度上减少碳排放。三是碳捕集利用与封存技术目前已经开展工业示范，煤化工低温甲醇洗装置排放的高浓度二氧化碳，捕集成本低于锅炉烟气等低浓度二氧化碳，在具备条件的区域，可以和油田驱油等碳利用领域结合。四是煤化工很多工艺要用到氢气，新能源制绿氢正逐渐从实验室走向产业化，未来绿氢成本如果能够降下来，并且解决稳定供应问题，就可以和煤化工装置很好地进行耦合。未来随着技术进步推动成本降低，煤化工减碳力度会越来越强。”

加强事中事后监管

绿色发展路径明晰，但要推动现代煤化工产业高质量发展，关键在于保证相关要求落到实处。

《通知》强调，加强项目节能审查和环保监管，能效低于基准水平的已建项目须在2025年底前完成改造升级，否则予以淘汰退出。各有关地方和中央企业要科学谋划、充分论证、规范建设，严格做好项目把关，加强事中事后监管，确保按批复要求规范建设，坚决遏制“两高一低”项目盲目发展。

对此，李君发指出：“各地需尽快摸清现代煤化工行业的能效情况，制定改造提升方案，切实提高存量项目能效水平。对于拟建、在建增量项目，需积极采用绿色低碳技术装备，协同可再生能源、绿氢、绿氧、CCUS等融合发展，形成减污降碳协同增效的可持续发展模式。”

中国石油和化学工业联合会煤化工专委会副秘书长王秀江表示：“《通知》作为《现代煤化工产业创新发展布局方案》的延续和重要补充，不是为了限制产业发展，而是为了更好地适应新时期产业发展面临的新形势新任务，加快推动现代煤化工产业健康发展、高质量发展、可持续发展。国家层面对现代煤化工产业发展高度重视，明确了各方责任和工作程序，建立了有效的保障措施，为现代煤化工产业相关政策措施的有效执行奠定了良好的制度基础。”

■本报记者 李玲 杨晓冉

现代煤化工绿色发展路径明晰