【石油观察家】吕建中：从国际视角看能源行业如何更好地扩大改革开放

能源行业一直是改革开放的重点，也是难点。中国石油经济技术研究院副院长吕建中认为，我国在大力推进油气行业市场化改革的同时，必须紧紧把握保障国家能源安全这根弦，明确改革目的，坚持问题、目标和结果导向，坚持立法先行，依法推进开放，真正做到可持续地吸引资本进入、鼓励技术创新、增强供应保障能力。

能源行业一直是改革开放的重点，也是难点。从早期终端消费市场开放、价格改革，到后期上游资源开发、生产加工环节放宽准入，直到今天全产业链扩大开放，虽历经曲折反复，但终能实现新突破、取得新发展。特别油气行业，作为关系国计民生和国家安全的战略领域，近年来在深化改革、扩大开放上迈出更大步伐。随着国家油气管网公司成立、全面开放油气勘查开采市场政策出台，一系列改革举措推出，基本构建了全产业链开放、“放开两头、管住中间”的新格局。

他山之石，可以攻玉。放眼国际，欧美等成熟市场在能源市场化改革、政府创新管理等方面有较丰富的经验和具体的实践案例，值得我国学习借鉴。为此，中国经济时报独家专访中国石油经济技术研究院副院长吕建中，他长期跟踪研究世界主要国家能源政策及市场化改革进程，并多次在美国、英国、墨西哥、巴西、印度、日本等国家开展调研交流。

吕建中认为，当前国际政治经济形势十分复杂，而能源（特别是油气）国际化程度较高，我国油气对外依存度已超过70%和40%。近期美伊冲突、中东地缘政治风险加大等风险因素给我国能源安全带来严峻挑战。我国在大力推进油气行业市场化改革的同时，必须紧紧把握保障国家能源安全这根弦，明确改革目的，坚持问题、目标和结果导向，坚持立法先行，依法推进开放，真正做到可持续地吸引资本进入、鼓励技术创新、增强供应保障能力。

国际上哪些能源改革经验值得借鉴？

吕建中认为，纵观世界各国，几乎都把能源问题作为国家安全战略对待，对能源领域的改革，虽然名义上为“市场化”，但实际上没有哪个国家的政府敢于把能源安全保障完全交给市场。即便一些国家在早期曾淡化了能源安全，但是在市场形势发生重大变化时，又会把能源安全提上重要议事日程。比如英国在上世纪八十年代推行的大规模市场化改革，到了2000年之后，国家日益受到石油产量下降、国家能源安全风险加大等的影响，又不得不重拾政府干预手段。后来，像日本、巴西、印度、墨西哥等国家在实施本国的能源改革时，都把保障能源安全放在核心位置，中国正在大力推进的油气体制改革也是如此。

“能源行业的改革和发展，必须把握住提升国家能源安全这个核心。”吕建中表示，改革的目的不是要放弃能源行业的战略属性，而是要借助市场之手，更好地提升战略保障能力。特别是在能源转型时期，尽管新能源发展速度很快，但要担当起保障能源安全的重任还有待时日。我们研究部署和实施能源领域的改革开放，需要妥善处理好能源转型与能源安全的关系。

油气是普通商品吗？

吕建中认为，首先，油气是特殊商品，有自身的规律，不能适用于一般的市场规律，油气行业全产业对外开放，应符合油气行业自身的特点。其次，不同能源之间也存在差异，同一个政策不适应于所有能源，比如美国对非常规能源、新能源的发展都有不同的政策支持，巴西对海上油气开发的支持政策与陆上的不同等。另外，能源行业对技术的要求很高，能源革命的核心是技术革命，其它方面都要通过技术革命来推动，扩大改革开放，一定要有利于推动技术进步。以巴西为例，在短短十几年里，依靠技术革命，巴西一跃成为海上油气强国。最后，能源行业是资源型行业，带有自然垄断性，不同类型的能源，具有不同的特点。总之，国际经验表明，在推进能源，特别是油气行业改革时，不能忘记油气的战略属性，它不能等同于一般商品，不能用一般性的市场规律说事。

我国油气体制改革宜如何推进？

吕建中认为，中国油气体制改革要考虑自身的资源禀赋和经济发展阶段，要处理好能源改革与能源转型的关系。从国外经验看，能源转型是顺应发展规律的结果，能源改革首先要适应能源转型的需要，然后是对能源转型发挥促进和保障作用。换句话说，能源改革不能盲目地为改革而改革，我国的能源改革一定要充分考到资源禀赋、经济发展阶段性及各方面矛盾，应认识到无论是能源转型还是能源改革，都不能一蹴而就。比如巴西早年为解决能源安全问题，走上了发展乙醇汽油的道路，现在海上石油大发展，暂时还顾不上天然气；英国在2014年又成立了国家石油天然气管理局，组织实施了北海大陆架石油振兴计划等。日本、印度及欧洲的一些国家，国内油气资源十分贫乏，在制定能源政策和推动能源转型方面，都有自己的“小算盘”。

如何看待中国能源转型的进程？

吕建中表示，中国正在大力推进能源向清洁、低碳、高效方向的转型，需要在多重目标中寻找动态平衡。首先，要充分认识到中国传统化石能源和新能源之间，是多能互补，相互促进的关系，不应过于强调替代。其次，要注意到能源转型是一个过程，不能过于强调竞争，改革要有利于给每种能源找到合适的位置。像美国的页岩油气革命、巴西的深海盐下大发现等，既推动了国家能源独立，也没有影响到这些国家新能源的发展壮大。

因此，能源改革应设定合理、有序、相互配套和支持的体系，政府应在能源转型过程中，更好地起到引导、推动和完善市场机制的作用，要推动先进和前沿技术的利用，合理设定政策的优先序。

油气市场改革中，政府、国企如何定位？

吕建中认为，当前，全球有上百家国家石油公司，特别是在全球排名50位的石油公司中，国家石油公司占比过半。通常，这些国家石油公司与国际石油公司在国际市场上开展竞争、合作，没有因为属于国家公司而在经营上遭遇问题。当然，国家石油公司在参与国际市场竞争时，必须遵守国际市场规则和所在国的法律法规。在国内市场上，国有能源公司处于关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，需承担政治、经济、社会三大责任，容易产生政企不分等问题。在深化改革中，既要更好地发挥政府作用，又要做到政企分开，不能用政府行为过度干预企业。像墨西哥国家石油公司的改革，历经十几年不见良好成效，很重要的原因在于纠结于政府与企业的关系。我们还是要强调政府调节市场、市场引导企业、企业依法经营。

十九届四中全会提出国家治理能力的现代化，就是要解决政府如何发挥作用的问题，在能源领域如何体现，需要进一步研究。在一些成熟市场的国家，在推进能源领域改革时，往往立法先行，通过建立起相对完善的制度，以更好地处理政府、企业和市场的关系。

本文来源：中国经济时报