【石油观察家】吕建中：墨西哥能源改革的困局与反思

作者 | 吕建中

中国石油经济技术研究院副院长

2013年，墨西哥革命制度党总统上台，启动了大刀阔斧的能源(主要是油气)市场化改革，从修改宪法、政企分开、机构调整到市场开放、矿权招标等，致力于打破垄断、开放引资、提高石油产量、振兴国民经济、增加财政收入、扩大国内就业，其声势和力度都很大，一度吸引了世界的目光，被视为油气领域市场化改革的风向标。几年过去了，墨西哥的石油产量继续大幅度下降，国家石油工业陷入更加严重的债务危机。2019年，革命制度党总统黯然下台，取而代之的左翼国家复兴运动党总统重提石油改革，然而已没有了上一轮的热烈反响。墨西哥的能源改革由热变冷，渐渐悄无声息。不久前，笔者受邀赴墨西哥参加能源论坛，并有机会拜访了国家油气主管部门、多家石油公司及智库机构，到中资企业调研交流，了解油气改革进展及投资环境方面的情况，形成了一些初步认识和思考。

**油气市场化改革曾被寄予厚望**

墨西哥地大物博、能源矿产资源丰富、历史文化源远流长，且地缘政治地位重要，被视为“美国的后花园”，也被称为“浮在油海上的国家”。墨西哥曾是世界第五大石油生产国、美国原油进口第二大来源国，最高年产量曾接近2亿吨，石油是国民经济的重要支柱和财政收入的主要来源。但是，近十几年来，墨西哥石油产量持续大幅度下降。特别是2004年至2012年期间，日产量水平下降了40%，目前的年产量仅有1亿多吨。与此同时，墨西哥下游炼油能力严重不足，不得不从美国大量进口成品油，后来又大量进口天然气，形成了对美国严重的油品和天然气进口依赖。

墨西哥是世界上最早推行资源国有化的国家，也是对油气行业实行国有垄断持续时间最长的国家。早在1938年，当时的墨西哥政府就将美、英、荷等国17家跨国石油公司的资产收归国有，建立了国家控股的一体化石油公司，即墨西哥国家石油公司(PEMEX)，从此开始全面控制国内油气生产、炼油化工及加油站等，并成为全球第七大石油公司。PEMEX一直扮演着双重角色，既是一家石油公司，又被政府赋予行业管理职能，是名副其实的政企合一企业。这些年来，尽管公司年收入高达千亿美元，但由于税赋过高，贡献了30%至40%(目前仍占20%)的国家财政收入，对勘探开发的再投入严重不足，导致石油产量持续下降、公司负债累累。历史上曾多次尝试改革，几经反复，皆因受到各种干扰，收效甚微，导致油气行业陷入长年不景气的怪圈。

2013年，墨西哥启动大规模油气市场化改革，致力于结束PEMEX长达70年的垄断地位，吸引外国资本和技术进入，为油气行业发展注入活力。按照改革者的设想，计划用5年时间将国内的原油、天然气产量从每天250万桶和57亿立方英尺恢复至350万桶(约10年前的水平)和80亿立方英尺。通过扩大石油出口、吸纳更多就业，带动国民经济复苏。历经多年资源主导之累的世界石油工业，对墨西哥市场化改革十分关注并充满期待，希望以此开启全球能源格局调整的新里程。

墨西哥的能源改革生不逢时，恰好赶上北美页岩油气革命兴起和国际油价暴跌。5年来，改革成效并不尽如人意，国内原油产量继续下降，已从2013年的每天250万桶降到2018年的不足180万桶水平。2019年新一届政府执政后，明确表达了对前期改革的不满，又提出了新的改革思路和目标，计划到2025年将原油产量恢复到每天240万桶左右(上一轮改革前的水平)。对此，各方面反应消极，显得信心不足。

推进改革步履艰难、功败垂成

墨西哥的油气改革，着眼于打破行业垄断，其中针对PEMEX的改革占了改革方案的大部分。政府的意图很明确，既要继续控制PEMEX，又要向外国或私营投资者开放勘探开发权，允许市场竞争。但问题是，墨西哥的宪法规定，所有的能源活动都必须由国有机构来实施。因此，油气改革必须从修订宪法入手。

2013年至2014年，墨西哥通过对宪法中若干条款的修订，明确规定所有地下油气资源仍为国家所有，但允许私营企业(包括境内的外国公司)进入油气领域参与符合法律规定的有关活动，包括允许参与勘探、生产、炼制、加工、存储、运输和销售等。同时，油气改革涉及的二级法案共九大领域约20项，既有新立法，也有对原有法律条款的修订。这些法律涉及市场准入、许可证发放、取消补贴、打破垄断、开放终端销售、划定投标区块、规定投标程序、合作商业模式、税制改革、环保标准、监管程序、社会责任等。

为确保改革的顺利实施，墨西哥政府改组设立了相关机构，包括国家油气委员会(简称CNH)、能源部(简称SENER)、财政部(简称SHCP)、能源监管委员会(简称CRE)、国家天然气控制中心(简称Cenegas)、国家石油行业工业安全和环境保护局等，明确了各自的职责分工。同时，成立了墨西哥石油基金(简称FMP)，作为一种公共信托，负责统一接收和管理改革后政府获得的矿权出让、权益分配等收入。

墨西哥的能源改革从修改完善法律法规入手，使各项改革有法可依、有章可循。但是，任何改革都会涉及利益格局的调整，容易产生新的利益冲突和矛盾，包括油气行业内部的利益重新分配以及不同政治集团的博弈。过多过细的法律法规和过多的机构、职责分工，使改革陷入无穷无尽的程序及推诿、扯皮之中。因担心改革可能造成利益分配不公平，各方面的积极性不太高，工作效率也十分低下，充满着各种不确定性因素，导致外国投资者浅尝辄止、驻足观望。

据介绍，截至2018年，政府共拍卖出107个油气矿权、吸引了73家公司，但普遍未能按照合同约定进行投资开发，新增产能十分有限。加之PEMEX的产量继续下降，2019年10月已降到每天166万桶，公司债务增至近1000亿美元，严重影响了政府的财政收入，石油基金也被政府拿去大半填补财政赤字。这样一来，PEMEX的投入更加不足，产量很有可能继续下降，收入必然大幅减少，难免陷入一种恶性循环局面。

**关注中国改革经验和“三桶油”模式**

墨西哥油气改革的直接动因是扭转产量下滑不利局面，挖掘墨西哥湾深水及陆上页岩油气潜力。因此，改革的着力点主要集中在如何成功吸引外来投资和先进技术，特别是深水钻井、页岩气开发技术等方面。美国EIA的一份研究报告曾指出，如果资金和技术跟不上，墨西哥最早将于2020年成为石油净进口国。墨西哥能源部长也表示，墨西哥需要至少6400亿美元的资金，才有望将原油产量提高到每天300万桶的水平。

在墨西哥之前，英国、挪威、巴西、秘鲁、哥伦比亚等油气资源国都进行了能源市场化改革，普遍的做法是放松政府管制、打破垄断、公司私有化、矿权招标出让、引入国际合同条款和规则等。墨西哥的改革方案，借鉴了这些国家的做法。但是，由于墨西哥政府对石油财政严重依赖，PEMEX在国民经济特别是国家财政中地位特殊，国家不敢放松管控，使改革陷入“放”与“控”的纠缠之中。再加上又渗透了过多的政治因素，进一步加剧了改革的左右摇摆。

早期的改革设计者们对市场化改革可能带来的外国资本、技术及增产增收预期过于乐观，而对国家石油公司PEMEX的发展前景有点悲观，结果导致石油产量继续下滑。新一届政府上台以来，多次强调要进一步发挥好国家石油公司的主导作用，下决心通过深化改革，把PEMEX搞好。并希望学习中国的油气改革经验，借鉴“三桶油”体制模式。他们的兴趣点主要是母子公司体制，母公司是国家公司，子公司是上市公司。国家控制母公司、依靠子公司吸引外国资本，同时设立多个国家公司，保持一定的市场竞争。

据了解，新一届政府重置了改革的优先事项，计划暂停新的油气矿权拍卖。由于油气改革写入了宪法，已签署的合同具有法律效力，必须严格执行。同时，墨西哥政府希望加强下游炼化业务，包括对现有炼厂进行改造升级，投资建设新炼厂，既增加石油附加值，又减少对进口油品的依赖。对于上一届政府取消的燃油价格管制和补贴政策，新一届政府试图推翻重来，以回应社会公众的不满和抱怨。

**思考与启示**

油气改革关乎国家能源安全和经济社会发展全局。改革不是要放弃或削弱国家石油公司，而是要增强其竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，继续担当保障国家能源安全的主力军。在这方面，坚持公司制、一体化、国际化的改革发展战略，是国家石油公司的普遍选择。有了坚强的国家石油公司做“压舱石”，油气市场化改革才能稳妥推进。油气改革涉及打破垄断、放宽准入、转换职能、放松管制等，牵一发而动全身，需要认真做好前期研究、顶层设计，稳妥处理先后顺序，所谓先“挖渠”后“放水”。通过必要的法律法规修订、调整和完善，做到依法、合规推进改革。

纵观世界各国的能源改革，没有放之四海皆准的模式和经验，各国都要从自己的实际出发，探索适合的改革之路。在油气改革实践中，应坚持问题导向，鼓励探索性、创造性实践，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，先局部试点、单兵突破，再总结经验、协同跟进。油气领域的改革与开放之间互为前提、相互促进。深化改革致力于扩大开放，需要建立与国际接轨的法律法规、体制机制、运行模式；反过来，再借助扩大开放倒逼油气改革创新，使各项改革措施进一步落实、落地，尤其是要保持各项改革政策的稳定性和连续性，形成螺旋式上升的改革创新、开放发展局面。

改革是手段、发展是目的，检验改革是否成功，关键要看是否促进了发展。改革是一个艰难的过程，需要有信心，也需要有动力，更需要调动各方面的积极性、主动性和创造性。历经5年多的墨西哥油气改革，没有扭转原油产量下滑的势头，PEMEX的经营状况进一步恶化，在一定程度上动摇了各方面对改革的信心，使各种政治力量、左右派别陷入无休止的争论之中。

墨西哥油气资源丰富，地缘政治地位重要，投资合作潜力巨大。目前，国际主要大石油公司几乎都在墨西哥拥有油气开采区块，我国“三桶油”及部分民营油企也参与了一些陆上、海上油气项目投资及工程建设、技术服务业务，但尚未形成较强的竞争力和影响力，我们需要有信心和耐心。在墨期间，笔者受邀访问了华为墨西哥公司，了解到华为自2003年进入墨西哥市场以来，经过20多年艰苦奋斗，现已扎根立足、家喻户晓，发展势头令人振奋。他们在运营模式、市场开发、体制机制、人员激励、公共关系、社会责任等方面，有一些很好的做法和经验，十分值得油气行业学习借鉴。

来源：中国石油报