在油气应急协调保障机制方面，应构建常态与应急相配合的机制体系，加强统筹协调，提高工作效率，从而构建一套系统完备、科学务实的机制体系，努力实现由“救火队员”向“防火队员”的深度转型。

石油行业：应构建常态应急机制体系

董秀成（对外经济贸易大学“一带一路”能源贸易与发展研究中心主任）

2020年春节期间，新冠肺炎疫情爆发，整个国家面临巨大挑战。这些挑战不仅仅体现在疫情初期的医患比例悬殊，医用防护用品极度匮乏上。春节过后，举国上下延期复工、第三产业几乎全面停摆，虽然疫情并不能改变中国经济逐步企稳向好的基本面，但毫无疑问会在短时期内对中国经济造成冲击。据专业人士测算，仅旅游业一项，在今年春节期间就损失了大致5500亿元左右。因此，稳经济、保增长将是未来面临的最大挑战。

作为全球第二大经济体以及世界最大的新兴经济体，我国因疫情而产生的经济震荡也不可避免地波及全球。其中，原油市场首先受到冲击。

一直以来，油气消费与经济走势具有很强的“正相关”关系，经济总量下降或增速放缓，一定会抑制油气消费增长。

此次疫情爆发，导致我国石油消费断崖式下降。对于我国来说，疫情影响石油消费十分明显，预计石油消费同比可能下降140万桶/日以上，而正常情况应该同比增长70万桶/日，这样看来，实际消费下降可能达300万桶/日。即便疫情在三月份得到控制，石油消费也不可能快速恢复，还需要较长时间的缓冲期，因此全年石油消费不容乐观。

受此影响，石油及其炼化企业将受需求不振而导致价格承压、库存成本攀升、现金流压力上升等问题。据资料显示，截至2月13日，中国主营炼油厂开工率平均为70.5%，较春节假期前下降12%，较去年同期下降约8%。如果短期内需求没有明显好转，部分炼油厂可能提前进入春季检修，这将导致原油需求进一步下降。

由于中国是世界第二大石油消费国和第一大原油进口国，2019年原油进口超过5亿吨，消费量达到6.9亿吨，对外依存度上升至72%。因此，中国石油需求增长放缓甚至下降必将导致

石油行业事关国家经济安全和能源安全，因此，突发事件下亟须相应的应急体制和机制。

全球石油需求增长放缓。

2月13日，国际能源署（IEA）下调了中国2020年第一季度的石油需求，预计为十年来首降。从全球来看，更有专家预测2020年第一季度石油消费量将由同比增长60万桶/日变成同比下降50万桶/日左右，同比削减110万桶/日左右。考虑到美国页岩油生产依然强劲，俄罗斯等非OPEC国家的产量水平继续上升，2020年全球石油供大于求的局面将更加严峻。

问题和现状

石油行业事关国家经济安全和能源安全，因此，突发事件下亟须相应的应急体制和机制。事实上，我国已经存在这样的机制，但还尚存诸多问题。

首先，国内油气应急协调运行机制的方式以行政为主，经济为辅。在油气行业，国有大型油气公司在资金、技术、人员、规模等方面都处于绝对优势地位，是目前我国油气行业最重要的市场主体。国有大型企业的雄厚实力使其在稳定市场油气供给、解决重大突发问题等方面具有显著优势和能力。正因为如此，国家油气运行协调机构在进行油气协调时，往往会要求中石油、中石化、中海油等大型油气公司参与，使这些企业在区域

油气调配、综合运输等能力上得到充分的检验和发挥，充分调动了国有大型企业的积极性。

其次，运行机制措施以命令为主，法治为辅。主要表现在：《能源法》《应对突发能源事件法》等基本法案不能出台，导致大量的运行协调和应急管理活动的法律依据往往只能具体表现为“命令”、“规定”、“意见”、“办法”、“规范”等制度形式，且主要为行业或区域内，权威性远远不够；此外，作为市场运行参与主体的民营石油企业、外资石油企业虽然承担着能源应急管理的责任，但从作为一个以追求利润最大化的市场主体角度来讲，由于没有明确的法律义务和法律责任对其进行规范和约束，很难保证其在应对突发事件中积极配合，大大降低了突发事件应急处置过程中组织协调的有效性。

再次，运行机制控制以事后为主，事前为辅。目前油气运行协调主要是在油气市场出现区域性供给短缺或过剩、价格出现较大变动等非平稳情况后，再召集有关部门协调解决，属于事后控制。事后控制属于被动控制，在意外情况出现后，再采取措施。在这种情况下，损失已经发生而且可能进一步扩大。而事前控制属于一种防护性控制，在油气行业出现非平稳情况之前，就应利用信息化技术手段采集信息、发现隐患、快速调度、及时处置、监督评价，可以把风险控制在萌芽状态，使损失降至很小。油气运行管理要尽量实现事前预防为主，事后控制为辅。

最后，运行机制组织以临时为主，日常为辅。就油气行业的总体运行情况而言，在油气运行的日常管理中，以正常的运行状态为主，非正常的偏离状态仅是偶然现象，重大紧急事件是少数。而现在的协调运行组织具有非常强的临时性，在应对突发能源事件时采取的办法和措施，针对性和临时性很强，缺乏系统性和延续性，尤其是在国家层面缺乏统一的规划、建设、管理和协调机制，需要建立非应急指挥中心，进行日常油气运行的监测、分析、处理。政府应加快完善油气运行制度和机制体系，建立“常态与非常态管理并行”的油气运行架构，非应急指挥中心与应急指挥中心共同形成统一、完备的油气运行指挥体系。

是挑战，更是契机

本次疫情本质上与石油行业应急机制之间没有强相关性，但是疫情可以给油气应急机制的完善提供借鉴意义。

在油气应急协调保障机制方面，应构建常态与应急相配合的机制体系，加强统筹协调，提高工作效率，从而构建一套系统完备、科学务实的机制体系，努力实现由“救火队员”向“防火队员”的深度转型。

油气应急机制的完善，重点在于五个方面机制：即信息监测机制、

油气应急机制的完善，重点在于五个方面机制：即信息监测机制、组织决策机制、早期协调机制、应急响应机制、处置评价机制。

组织决策机制、早期协调机制、应急响应机制、处置评价机制。其中，信息监测机制是五个运行机制的基础。只有以科学、便捷、可行的方式收集并监测到油气市场信息，才能为合理决策、科学响应提供依据；组织决策机制是油气协调运行机制的核心。在监测到油气市场信息的基础上，组织决策小组分析并判断市场形势，做出早期协调、应急响应及处置评价过程的基本决策；早期协调机制与应急响应机制是油气协调运行机制重要的组成部分。当油气市场运行出现不顺畅时，启动早期协调机制。当油气市场遇到紧急突发情况时，启动应急响应机制；处置评价机制是油气协调运行机制的必要组成部分。在应急响应结束后，要对紧急调研的相关资源进行处置补偿，要对应急响应过程、效果进行及时评估。这五个部分运行机制既相互独立，又相互依存，共同构建了完善的油气应急协调运行机制体系。

完善油气应急保障机制体系，是一项长期复杂的系统工程，国家有关部门应当立足于平时，科学规划，加快相应配套措施和保障机制的建设，与油气协调运行机制共同发挥合力，确保我国油气行业的正常运行和健康发展。主要配套措施包括：

第一，加快油气运行信息数据库平台建设。积极打造油气运行信息搜集系统、信息评价系统、信息预警系统以及信息响应系统的平台建设，构建一套能够及时、准确、全面反映油气市场运行体系的数据信息库和评价指标，实时监控国内油气行业的运行现状。

第二，完善油气应急预案体系建设。要坚持分层次分区域分类别的原则，充分结合实际情况，编制一套系统完备、科学务实、运行有效的应急预案体系。 一是构建国家级别的应急预案体系，覆盖所有突发事件种类；二是各省以本省的实际油气运行现状，参照国家油气应急预案，构建符合本省发展的区域性油气应急预案体系，制定更为详细具体的协调和应急响应程序和措施；三是对于重点供能和用能企业，制定本单位内部的应急预案体系。

第三，完善石油天然气储备体系和机制。结合国内油气行业的实际发展现状，选择由国家战略储备、企业法定商业储备及企业商业储备相结合的储备方式，合理布局储备区域，制定科学的储备规划和储备规模，建立权责分明、运行有效的储备管理体制，构建一套科学高效的储备运行和资金保障机制，努力形成以石油天然气实物储备建设为主体，外汇储备、替代技术储备及其他能源储备为辅的石油天然气储备体系。

第四，加快应急预案和演练体系的建设。应急预案和演练体系的建设对防范和减少石油石化生产运输过程的突发事故具有重要作用。一是不断完善优化各级应急预案，结合应急预案简明化工作，对应急组织机构及职责、事件分级和应急响应分级、信息上报和指令下达程序等重点内容进行了修订。二是扎实开展应急预案简明化工作，开展应急预案优化工作，对预案体系进行大胆创新和突破，编制一套简化优化的应急预案和应急处置卡，突出体现“简明化、专业化、卡片化、动态化”四个特点。三是应加强应急演练，校验预案的可行性。积极探索开展随机演练，临时改变演练地点（不预先通知演练人员、不告知具体时间、不确定具体地点）等形式突发性的应急演练，提高演练的实战效果。

第五，加强国际间的油气合作与协调机制建设。针对国际油气突发能源事件，应加强与国际上有关国家的合作和协调。一是加强与资源生产国的协调与合作。以国内供需为基础，由双方企业为主导合理调节进出口量；应对突发事件，由国家政府出面，签订紧急供应协议，迅速增加油气资源的进口量。二是与邻国签订协议，共同构建区域性的石油天然气储备保障体系。协议规定成员国有义务在其他成员国发生油气资源短缺，在不影响本国国内油气资源供给的情况下，临时性释放本国油气资源储备用以缓解其他成员国的资源供应紧张状况。三是与油气资源的运输途经国加强合作，努力确保油气资源在国际航道的运输安全。

（本文由本刊记者赵卉寒采访整理）