

# 北京市 LPG 行业发展前景与政府政策分析

北京市液化石油气公司(100044) 颜 江

## 1 前言

1964年,位于北京市西城区六铺炕的石油部宿舍选择了8户居民进行LPG使用试验,并由此揭开了北京市液化石油气(以下简称LPG)供应的序幕。1965年,国内第一家民用LPG灌瓶厂——西郊灌瓶站厂建成,开始用瓶装方式向广大市民供应液化石油气。1987年,随着北京市液化石油气公司(以下简称市液化气公司)成立,LPG行业也进入了高速发展期,北京近郊区也纷纷成立地区性LPG公司。上世纪80年代末至90年代初,各类民营、私营LPG经营者大量涌现。进入21世纪以后,随着陕甘宁天然气进京,城市燃气能源结构发生重大变化,北京市进入天然气的时代。管道燃气的快速发展,城市危旧房改造力度加大,使得LPG用户所占比例持续减少,LPG行业发展受到一定影响,但仍然保持一定的市场占有率。

截止到2007年底,北京市LPG年消费量约为45万t,其中:家庭民用量约25万t、餐饮及其他用户约20万t、车用不足1万t。LPG用户总数约为194万,其中:家庭用户约189万户,餐饮及其他用户约5万户,在用15kgLPG钢瓶超过200万只,全市具备经营LPG资质的经营单位有200余家。

## 2 北京市 LPG 行业现状

### 2.1 LPG 销售价格双轨制和财政补贴

目前北京是全国唯一还维持LPG销售价格双轨制、凭票计划供应LPG的大城市。双轨价格其一,是国家计划供应平价LPG,在价格上享受北京市财政补贴,由市液化气公司独家经营销售,长期以来一直作为市区居民使用LPG的主渠道,目前全市平价

气用户在65万户以上,每年供应量约为9万t~10万t。其二,是按照市场价格销售LPG(包含市液化气公司供应的“议价气”),价格随行就市,各LPG经营者均可经营销售。

北京市政府对市液化气公司的政策性亏损实行的是“一年一议”的财政补贴政策,每年补贴额度根据当年平价气实际供应量和购销价差确定。随着国际原油价格不断上涨,LPG采购价格也持续走高,导致财政补贴额度逐年递增,2007年补贴超过了3亿元。

### 2.2 北京市 LPG 的经营者构成

#### (1)北京市液化石油气公司(国有)

北京市每年计划供应平价LPG9万t~10万t,由市液化气公司负责采购,并通过公司所属的各LPG供应站及代销点供应给广大市民使用。政府给予公司相应的财政补贴。除计划平价供应部分,公司还按照市场价格自行采购一部分LPG(每年约5万t~6万t),用于“议价气”销售,以提高企业收益。

#### (2)市远、近郊区自建,及民营、私营燃气企业

北京市郊区县共有小型LPG储灌厂150多家,备有一定的储存能力,以瓶装方式供应城乡结合部、郊区县和餐饮服务业,年供应量15万t~20万t。

#### (3)市郊区自建小区集中气化供气站

在通县、怀柔、昌平、房山、顺义、门头沟等郊区县共建小区供气(小区集中气化供气)网点10家~20家,以气瓶组串连或混气气化两种工艺方式为2万户居民提供燃料。

#### (4)车用LPG加气站

2000年,北京市液化气公司、中国石油和北京中海油三家企业,获得了北京市车用LPG特许经营权。但自2003年以来,车用LPG在北京市基本处于停滞衰退状态,加气站大都停业,车用LPG年实际

消费量很低。

#### (5)非正规经营者

北京市目前有大量非正规 LPG 经营者(无证无照或无经营资质),赢利手段就是赚取 LPG 进销差价,除了具有流动性、分散性、随意性以外,一般都缺乏必要的安全和质量保证。当经营 LPG 利润大或政府监管弱的时期,这类经营者会大量会出现,一旦利润大幅降低或政府监管力度加大,这类经营者数量也会随之减少。

### 2.3 行业政府监管情况

在北京潜在的 LPG 经营者进入市场的主要障碍在于政府的限制性政策,政府为了确保安全、维护社会稳定,对 LPG 经营实行许可制和准入制,对车用 LPG 实行专营制,对经营者资质从严审批(2002 年以来北京市没有批准新增 LPG 经营户)。在专业人员、安全规范、技术设备、管理制度等方面对经营者都提出了一系列的标准和要求。想要从事 LPG 储、运、灌、销的经营者必须通过管委、工商、技术质检、消防、安全生产、交通运输等多个行政管理部门严格审查。为达到标准,经营者必须有足够的资金投入,并具备相应的技术设备和人力资源。

LPG 市场秩序还与政府执行相关政策、法规的力度和持久性密切相关。在北京 LPG 市场上,往往是政府监管力度加大,非正规的 LPG 经营者也会随之减少。一旦政府监管弱的时期,非正规经营者数量会大量出现。而对于散布在北京城、乡的大量非法个体 LPG 经营者,大都处于政府监管的盲区。

## 3 LPG 行业发展前景及存在的主要问题分析

(1)北京市虽然大规模发展使用天然气,但并不会对 LPG 行业形成严重的威胁,LPG 将与天然气长期共存。主要原因是:

①目前的天然气重点用户首先是发电和大工业用户,北京 2004 年消费天然气 27 亿  $m^3$ ,其中新增的 7 亿  $m^3$  的用量主要被冬季取暖锅炉消耗;

②LPG 热值高,瓶装供应方式灵活,基本不受燃气用量峰谷波动影响,符合环保要求,非常适合于餐饮业和车用燃气;

③管道 LPG 供应系统可按天然气的技术条件

进行设计和施工,特别是 LPG 混空气系统,可直接与天然气置换,这也是 LPG 发展的优势所在;

④LPG 应用领域的拓展、使用深度和广度的延伸,将使供热、采暖、空调、农业、户外(野外)休闲娱乐,工业(特别是采用燃气后产品质量会大幅度提高的行业)等方面更多地使用上 LPG,将使 LPG 消费量增加;

⑤在应对地震等自然灾害时,LPG 具备管道燃气所无法比拟的优势。1995 年日本“阪神”大地震发生后,城市天然气供应完全中断,日本政府就是依靠调集当地及周边的 LPG 储备和上百万钢瓶,满足了地震灾区对燃气的需求。

⑥长远来说,凡是在北京市天然气管网覆盖不了的地区,如以平房为主的历史文化保护区,在城乡结合部、广大郊区农村,以及以使用 LPG 为主的 300 多万外来常住人口,为 LPG 市场提供了极大的潜力和巨大的空间。

#### (2)LPG 行业存在的主要问题

①市场经营者良莠不齐,正规企业受到制约和冲击

现北京 LPG 市场年消费量约在 45 万 t 左右,其中规模最大的市液化气公司销售量仅占 1/3。LPG 作为一种安全要求极高的特殊商品,正规企业在经营过程中投入了大量的人财物力以保证安全生产的需要,还要负担相应的税收及其他成本费用,往往还要为政府承担起保证安全稳定供应的社会责任。

而在大量的私营、个体经营者中,由于受资金、场地、用人制度等多方面因素的制约,大多数经营者达不到燃气行业经营上所需的必要条件,但他们有人员少、成本低、经营方式灵活且不易监管的“便利”条件。因此他们为了发展客户、保证自身利润,不惜采用进低质气、缺斤短两、偷漏税款、价格战、回扣拉拢等各种手段,恶性竞争,严重扰乱了市场秩序,使得正规企业的主渠道作用难以实现。

由于 LPG 市场竞争的不规范,也使得正规企业的发展受到很大的制约。例如:当上游燃气价格上涨时,一些个体、小规模私营、个体企业,就停止销售或抬高价格;当上游燃气价格下跌时,赢取暴利的同时,以降低价格的方式赢得市场;而正规燃气企业的价格受到物价等部门的制约,同时还肩负着平抑物价的职责,上涨时不得不亏损经营,下跌时面临着被

动地失去市场的危机。这样的经营方式,使得正规企业的管理水平和服务水平难以提高。

### ②价格双轨制的影响

a.价格双轨供应平价气的目的在于减轻城市低收入居民的生活负担,自1999年后,北京市已不再发展平价气用户。但是随着社会发展,历史形成的平价气用户,一部分已不是补贴对象,不少高收入家庭或可以使用其它能源的用户不愿意放弃平价气的实惠;而近些年形成的低收入群体和远郊区广大乡村居民却无法享受到政府补贴的平价气,由此产生新的社会矛盾和不公平现象。

b.销售价格双轨制,平价气与议价气之间存在巨大价差(以市液化气公司15kg液化气为例议价气价格为98元/瓶,而平价气仅为40元/瓶,只是议价气的40.9%),还导致部分已不再用液化气的用户通过出租、出售平价气票证获利;这也为部分不法人员利用价差倒气提供了极大的动力,他们公开到市场上收购平价气票倒气获利。这些行为已经严重干扰了市液化气公司正常的销售秩序。

c.现有财政补贴政策,还造成了经营企业普遍服务职能与市场经营职能的错位、企业职能与政府职能的错位;政策性亏损掩盖企业经营性亏损,掩盖管理薄弱和经营不善。使得企业经营缺乏活力,组织管理效率低,成本高,资源浪费严重的现象,不利于企业的长远发展。

### ③钢瓶质量隐患难以消除

目前北京市LPG企业超过200家,在用15Kg液化气钢瓶约200万只,但是,只有市液化气公司等极少数正规企业能够按照技术监督部门的要求对用户钢瓶定期进行检测检修和更新;其它经营企业都不能为用户定期检修、更新钢瓶,导致在用钢瓶存在极大安全隐患,这些经营企业则采取不正当手段设法用不合格钢瓶从正规企业套换合格钢瓶,进一步扰乱了液化石油气市场秩序,增大了钢瓶安全隐患。

④监管政策的执法不到位,对不同经营主体的监管力度不同。

政府为了确保供应安全、维护社会稳定,对LPG经营实行许可制和准入制,对经营者资质从严审批。在专业管理人员、安全技术制度规范、技术设备等方面对经营者都制定了一系列的标准和要求。从事LPG储、运、灌、销的经营者必须要通过工商、市政、

技术质检、消防安全、交管等行政管理部门的审查。但实际情况是,在既存在市场监管政策、又存在市场监管部门的前提下,这些监管政策并不能得到公正的实施,换言之,这些监管政策只是大型正规企业的监管政策,而非正规经营者处于监管政策之外运行。比如,在对超载、钢瓶质量等环节的监督和处罚上,非正规经营超载、违法装运现象严重却依然可以畅通无阻;非正规经营使用残次瓶及未按期检验的钢瓶等。这些行为严重地破坏了市场竞争秩序。

## 4 政府与政策因素分析

北京市政府对LPG行业的基本政策是:发展以天然气为主、LPG作为必要补充的城市能源结构;在确保安全的前提下保证供应,同时将向居民供应计划平价LPG视为市政公用事业;政府出台的政策法规都以规范市场、杜绝安全隐患为首要目的,以期强化对LPG经营者的监管。

### 4.1 政府对于LPG行业的基本需求

LPG行业一直是在政府推动下建立和发展的,根本目的服务于社会、服务于市民。政府作为社会公用事业的职能管理部门,从行业顾客的角度看,目前及一段时期内仍将是LPG公司关键需求方。政府的基本需求是利用LPG,满足城市低收入者的生活需要,满足城市的燃气能源的应急储备,满足城市的环保要求;为市民提供安全、可靠、便捷的燃气供应,来维护社会安定,提高城市的生活质量和现代化水平。政府乐于见到的是通过LPG的发展,培育起城市公用经济新的经济增长点,从而增强城市实力,推动经济发展。

### 4.2 政府与企业相关利益的一致性

LPG企业与政府行业管理部门互为利益相关者,对企业而言,经营、决策必须要考虑政府的利益或接受他们的约束,并与政府建立良好的合作关系,有利于获得适宜的市场和经营环境。而对政府而言,在对企业监管的同时,还可以分担了企业的经营、管理风险、并为企业的经营活动付出了相应的代价。

### 4.3 价格机制和供销模式改革

近年来,北京市政府一直酝酿着对现行LPG价格机制变革、完善市场监管和政府储备机制。计划让LPG销售真正市场化,已达到取消财政补贴的目的。

但是由于担心影响中低收入居民生活,进而影响社会稳定,迟迟没有行动。近来财政补贴是政府为城市中低收入者、为城市公用事业、为社会稳定买单的理论被有关政府部门提及,也使得取消 LPG 财政补贴计划出现了新的变数。

根据目前所掌握的信息分析:北京市政府未来对价格补贴机制改革和行业发展的主要思路为:

(1)价格机制改革有可能改变现行的对北京市液化石油气公司给予补贴的模式,转变为对低收入用户和其他政府认可用户给予直接补贴;继续发挥市液化气公司等大型正规企业在 LPG 市场中规范经营、保证供应和稳定价格的主渠道作用;

(2)政府建立 LPG 应急储备、实行钢瓶定点检修,并在 LPG 战略储备、民用 LPG 钢瓶检修和更新等方面给予经营企业必要的补助;

(3)有可能采用逐年提高平价气价格的方式,利用 3 年左右的时间最终实现价格完全并轨;

(4)从建设新农村和改善环境质量的角度出发,在北京远郊区、农村,积极推广 LPG、CNG 替代煤炭作为居民主要能源的试点工作。

如果综合考虑 2008 奥运会、2009 “六十周年大庆”和控制 CPI 等因素,价格改革方案很有可能 2009 年才能正式出台,到 2011 或 2012 年才能最终完成改革工作。由于政府各部门对 LPG 价格改革一直存在有不同的思路和意见,也有可能影响到相关政策的制定,甚至导致价格改革工作停滞。

政府有关部门对 LPG 战略储备和民用 LPG 钢瓶检修工作持更为积极态度,但并没有制订出明确的时间表,考虑到需要进行可行性研究、方案制定、方案论证、与经营商谈判协商等因素,预计政府有可能在 2008 年底或 2009 年出台相关政策。

## 5 LPG 行业发展对策

### 5.1 尽快实行 LPG 市场特许经营制度

LPG 行业健康、规范、稳定发展前提条件之一,就是在北京市 LPG 市场实行特许经营。清朝末年,北平水务司给老佛爷上了一个办自来水公司的折子,老佛爷在上面批了四个字,叫“官督民办”。这就是特许经营。法国经济学家奥比认为,特许经营制度是指行政部门也称经营权承租方,将公用事业经

营权交给经营权承租方,由其通过对用户征收租金等手段以及其它有利条件,对所承租的公用事业进行开发管理,自负盈亏,并承担各种风险。对 LPG 行业而言我们理解的特许经营制度就是:公用服务性的 LPG 行业通过合同约定,交给正规企业去经营管理,而政府承担监督指导责任、并给予企业必要的支持。

根据国外以及国内城市的实践表明,特许经营制度是推进市政公用事业市场化进程的有效途径之一。它既打破了垄断、开放了市场,引入了竞争机制,发挥市场对资源的配置作用,又能在市场竞争的条件下,不损害公众利益,不影响公共安全,还能使政府担当起“公共责任人”的角色,履行市场监管的职责,改变过去行政管理的方式,运用经济手段、法律手段,变管理企业为管理市场。

2004 年 5 月 1 日,建设部颁布了《市政公用事业特许经营管理办法》,2006 年 3 月 1 日《北京市城市基础设施特许经营条例》正式施行。按照特许经营法规的要求,建议北京市政府相关部门从保证安全可靠供应、鼓励有序竞争、维护社会稳定和改善环境质量的角度出发,考量 LPG 经营企业在资金、技术和设施、运营经验、应急能力及社会责任感等方面的综合实力,在一定区域范围内选择 2 家~3 家正规企业作为城市燃气的特许授权经营商,实现 LPG 行业资源整合,实行统一储备、灌装、配送、经营,确保全市正常供气 and 用气安全,也为正规而有实力企业提供新的发展契机。

### 5.2 明确政府管理职能,规范政府监督行为

政府在促进 LPG 市场发展的进程中,按照政企分开原则,要进一步明确政府、企业、市场三者之间的关系,明确政府仅仅是市场竞争规则的制定者,不是市场竞争的直接参与者,不是市场主体;政府不能代行企业职能,企业也不能代行政府职能;规范市场进入行为,既保持适度的竞争,又要维护各类和各段时期竞争者的平等权益。

政府职能要逐步实现三个转变,一是从企业运营的参与者向行业的监督者以及社会管理者的身份转变;二是从传统部门计划指令性的微观管理向利用经济、法律和行政手段进行宏观调控管理方式转变;三是从过去只偏重于正规 LPG 企业的管理,向 LPG 全行业管理以及最终向 LPG 市场管理转变。

今后政府与政策对 LPG 行业的监管重点应当放在：城乡 LPG 行业和市场发展规划；LPG 市场准入与退出的监管；LPG 市场价格的监管；LPG 供应质量和服务质量，LPG 行业的安全技术监管；LPG 企业诚信经营行业自律的监管等几个方面。在监管中逐步实现行政执法、行业自律、舆论监督和群众参与的有机结合；实现法制手段、规划手段、行政手段和经济手段的有机结合。真正解决好政府“管什么”和“怎么管”的问题。

### 5.3 推动行业内诚信体制的建设，促进行业自律和健康发展

“诚信体制”是当今世界普遍的社会行为准则，是现代企业发展的直接动力。企业的诚信自律，不仅指童叟无欺、遵纪守法和良性竞争，更大意义上是在经营、管理中的承诺和实现诺言的自律过程。企业诚信自律的重要性在于，一是稳定可靠运营、优质服务社会，可以增加政府的认同感和成就感。二是提高服务水平，社会市民满意，政府放心，可以增强企业在社会政府眼中地位。三是支持配合政府对公用行业的改革措施，与政府决策体系建立并加强结构联系，通过用户数据分析处理为政府提供规划决策分析依据，可以成为改革措施实施的积极参与者。四在应急或突发事件中，利用自身资源优势积极为政府分难解忧，以赢得政府信任和优待。

LPG 企业这种诚信和自律，不应是伪装出来的或者是政府威力强压下的虚伪，而是真正的企业应有的生存和发展状态，是企业文化本能的建构和显示。

### 5.4 完善 LPG 行业安全保证体系

通过政府、社会和市场共同的作用来推动 LPG 行业安全管理体系的建立和运行，并对行业所建立的安全管理体系的运行进行有效指导、监督和检查，提高全行业的安全意识、社会意识和责任感，自愿地建立并运行得到社会公众认可的管理体系。使

LPG 行业安全管理体系的建立和运行成为企业的增值过程。

LPG 行业安全保证体系要由政府与企业两个方面共同构筑。政府方面要进一步完善行业政策、法规、标准，加强行业监管。重点在于要尽快研究实行 LPG 特许经营、加强危机应急能力建设，建立政府储备体系和推行钢瓶定点检修等。企业方面要不断完善自身安全生产保证制度，重点在于企业诚信自律机制、风险控制和预警机制建设，加大对安全保证技术投资，向广大用户提供安全保障服务等。由此，共同构筑安全可靠的 LPG 供应体系和规范的市场秩序。

### 5.5 LPG 价格并轨和供销体制改革

建议政府尽快研究北京市 LPG 销售价格双轨和供销体制改革问题，以取消价格双轨制，实现液化气价格并轨；建立公平合理的 LPG 顺价机制；政府对低收入居民给予适当补贴；建立 LPG 政府储备和应急供应机制为改革目标，以期彻底解决目前的诸多弊端。

从国内其他城市 LPG 供应体制变革情况看，明确政企关系取消直接的政策性亏损补贴，几乎是所有城市的一致作法，这样做有利于清晰政府同企业之间的关系，有利于企业明确市场经营职能，而相关公共服务职能通过委托经营、有偿服务来完成。

## 6 结论

通过对北京市 LPG 行业现状和发展前景的分析，可以看出维护社会公共利益和公共安全目标是政府与经营企业的共同目标。而保证安全稳定供应、特许经营、规范市场、完善监管，政府和企业之间形成良性互动，是 LPG 行业得以健康发展的客观要求。

\*\*\*\*\*