

# 关于推进天然气价格机制改革的建议

□ 郑州华润燃气有限公司

2010年5月底，国家启动天然气价格改革，以充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，解决我国天然气价格机制中的问题。本次改革承前启后，为明年推行天然气价格机制总体改革方案打基础。认真把握此次改革机遇，从理顺价格政策和管理机制角度应对天然气能源缺乏的矛盾，营造科学利用清洁能源的良好政策环境，对解决天然气资源供需紧张矛盾，改善价格管理机制相对滞后的现状尤为重要。

## 1 天然气产业呈现快速发展、市场化运营的新特点

### 1.1 天然气在低碳经济发展和满足民生需求中发挥重要作用

按照我国能源发展规划和低碳经济发展趋势，天然气消费需求将在未来几年呈爆炸式增长。2001年-2008年期间，我国天然气消费量年均增长速度为15.4%，远高于世界同期3%的平均增长速度。即使考虑进口天然气后，国内天然气供应仍然存在较大缺口。2008年和2009年国内天然气供需缺口分别为30亿 $m^3$ 和90亿 $m^3$ 左右。“气荒”现象时有发生。

在为推进中部崛起提供清洁能源的同时，河南省天然气终端消费市场也实现了快速发展。2009年河南省共消费天然气15.2亿 $m^3$ ，缺口3.15亿 $m^3$ 。目前，省内十多个地市的天然气消费快速增长，为推广应用清洁能源、培育天然气终端利用市场作出了积极贡献。

根据《河南省“十一五”能源发展规划》，河南省大力推进天然气的开发利用工作，天然气在一次能源消费的比重在“十一五”期间要提高至5.6%。未

来五年，河南省经济仍将持续高速增长，对天然气清洁能源的需求也将迅速膨胀。天然气在推动中部地区低碳经济发展和满足民生需求中发挥越来越重要的作用。

### 1.2 城市燃气行业率先在市政公用领域实现市场化改革

2000年以前，河南省城市燃气企业同全国一样，由各地市政府出资，地方国有企业独家经营，属于事业单位或工厂制企业，领导干部由地方政府委派。城市燃气行业呈现纯国有化、本地化、福利性、气源渠道分散等特点，燃气公司定位于公用服务行业，主要为城市居民提供生活用燃气；并实行政府定价、低价定量供应原则，企业享受财政补贴。这种高度计划经济体制下形成的城市燃气行业，处于“投资主体单一、高度计划性、经营规模小、经济效益差、没有与气源上游形成完整的产业链”的行业发展初级阶段。

城市燃气行业率先在全国市政公用系统内实现市场化改革。2002年12月，国家建设部贯彻“十六大”精神，积极推进市政公用事业的市场化改革，印发了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》。城市燃气行业在全国市政公用事业系统内率先开始市场化改革。各地城市燃气企业按照“谁投资、谁决策、谁受益、谁承担风险”的原则进行产权改革，各路社会资本竞相进入城市燃气行业领域，计划经济体制下形成的国有资本一统天下、城市燃气企业各据一方的垄断经营局面被彻底打破。各地市政府不再负责城市燃气基础设施的建设投资，实现了多元化投融资格局；城市燃气出现国有资本（中央大型企业集团和地方政府）、民营资本、境外资本等诸多市场经营主体、多

种所有制并存的格局。城市燃气行业实现计划体制向市场经济的过渡，依靠市场业务竞争实现成长和发展；同时，市场化改革取消了地方政府财政补贴、定量供应等政策，但却保留了政府定价、低价供应的价格机制和管理理念。

河南省城市燃气行业实现投资主体多元化。截止2009年，全省18个地级市燃气企业已由全国性的华润燃气、新奥燃气、中裕能源等3家大型燃气集团及20家燃气公司经营，其中国有5个城市，民营13个城市。各地市政府不再是燃气公司的独家投资者和决策者，市场不再由各地方国有企业独家垄断，政企合一的燃气企业不复存在。目前，除了濮阳燃气公司尚未改制外，河南省城市燃气市场已形成央企、民营资本或外资各据一隅的局面。截止2009年底，全省天然气民用管理户数已达260万户，涉及人口800余万，燃气气化率达到66.9%。

城市燃气行业推进市场化改革，多家原来亏损的国有燃气企业导入新的经营机制，加大燃气管网投资，大力拓宽燃气应用领域，从单纯为居民生活供气向工业、商业、车用燃气、冷热电联产等多个领域发展，天然气产业链的终端用气需求规模快速扩大。

### 1.3 市场化改革保障了城市燃气基础设施投资建设需求

城市燃气行业具有投资回收周期长、资金密集的产业特点。近几年来，河南省城市燃气企业不靠国家投资、不靠政府补贴，自行投资城市燃气基础设施建设，解决了各地市政府城市基础设施建设资金困难问题。

据初步统计，2000年至今全省城市燃气企业形成城市燃气基础设施固定资产约90亿元。如郑州华润燃气公司通过上市融资，建设接收西气东输气源的高中压配套设施；投资1.3亿元建设液化天然气应急调峰站，使郑州的储气能力达到240万 $m^3$ ；投资1.25亿建设郑东新区燃气基础配套设施；自2000年至2008年投资约5.9亿建设全市燃气管网设施等等。2010年郑州华润燃气计划总投资约2.58亿元，建设西北四环管线工程、四港联动大道天然气管道工程等重点项目建设。

城市燃气行业的市场化改革，有效解决了各地市政府城市基础设施建设资金困难问题，适应了我国和中部地区急需引进清洁能源促进经济社会跨越式发展的战略要求。

## 2 天然气产业链在气源供应、价格机制方面出现新问题

### 2.1 西气东输工程催生我国天然气产业链

2003年以前，我国各地市燃气公司的气源大多是人工煤气和液化石油气，没有跨省际的管道天然气气源。2004年初，随着西气东输一期工程全线贯通以及陕京一线、二线、忠武线等跨地区管道建成投产，中石油中石化开发的天然气送往各地，管道天然气迅速取代人工煤气和液化石油气，为城市燃气行业的快速发展提供了气源保障，西气东输沿线出现了一大批新生的城市燃气企业。中国天然气上游产气、中游送气、下游销气的上中下游产业链格局初步形成。

### 2.2 气源供应和购销价格实行商品交换的市场机制

在城市燃气市场化改革和天然气产业链形成后，天然气作为商品进入生产生活消费领域。燃气公司在从上游购买气源、向用户销售燃气的经营中，实行等价交换的市场机制，与上游生产商及中游管道输送企业签署市场化的“照付不议”供销合同，每周结算付款，其间并没有任何政府补贴的福利性质成分。近几年冬季，各地合同气量不能满足用户需求，发生全国性气荒，各地燃气公司采购高价的LNG、CNG补充气源保障民生。此次天然气价格改革，国家取消了价格“双轨制”，彻底剥离了占量极小的计划气成分。

### 2.3 城市燃气行业的保障功能与上游供气、定价存在脱节

天然气具有不易储存、只能即时管道输送的特性，上中下游形成产、输、销高度关联的产业链。因为我国在实行油气生产国家垄断、天然气价格机制分段管辖，致使城市燃气的供气保障功能与上游气源供应、燃气定价存在脱节矛盾。

城市燃气的供应保障功能受到上游生产和传输的制约。我国天然气的上游生产、中游长输管道以及LNG（液化天然气）海上运输主要由中石油中石化中海油三大企业集团掌握。上游的生产能力、中游的传输能力决定了对各地的气量供应规模。而作为下游，城市燃气面对已有的和潜在的终端消费需求，企业首先要与城市发展规划保持同步，在没有用户的区域也要先行投入巨资，建设城市燃气基础设施；同时需要无条件的保障整个城市各类用户的安全、平稳的

气源供应。下游与上游产气、输气的自主性之间存在严重的脱节。

分段管辖的价格机制不能实现上下游价格同步变动。我国的天然气价格管理体制是分段管辖，天然气从产地到城市的门站价由中央政府制定，各地市的天然气终端销售价由各地方政府制定。作为产业链的最末端环节，各地城市燃气企业面对的是最终消费者，其销售价格包括着产业链上中下3个环节的成本。但目前我国对这3个环节实行不同的价格管控方式。上游生产环节的价格随国际能源的市场价格而变动，能够反映气源企业的实际生产成本，基本符合市场化的定价原则。而下游城市燃气行业的销售价格采取各地方政府定价，甚至居民用气价格仍带有浓厚的福利色彩，不但无法反映实际成本，还经常滞后调整。

为保证天然气总量平衡，中央政府关注国内天然气市场价格，要应用市场经济手段，促进国内天然气市场价格与国际气价接轨。此时，天然气完全是能源的商品化属性。国家决定上游价格调整时，上游气源企业一个价格变动通知，下游城市燃气企业就只能全部接收；但是在地方政府调整各地城市天然气终端销售价格时，地方政府关注的是民生和社会稳定等政治因素，此时，天然气成为影响百姓生活、涉及社会大局稳定的公用事业产品，其商品化的属性被淡化。地方政府对调整居民用气价格慎之又慎，担心居民的经济承受能力和接受涨价的心理承受力，往往几年内不批准调价。位于天然气产业链下游的城市燃气价格调整，出现了不能随上游价格变动的严重滞后，价格调整难以到位，城市燃气企业销售天然气出现价格倒挂，严重影响了企业经营效益。

这种上游气价由中央政府随市场化调整、下游气价被各地方政府严格管控的价格管理体系，与我国煤电行业价格管理模式中“市场煤、计划电”的商品属性定位混乱现象十分相似。

### 3 天然气面对可替代能源竞争的新局面

经济杠杆决定能源产品供求关系。天然气具有经济、方便、清洁，以及高热值和安全等特点，必将成为近几年甚至十几年低碳能源利用的主导，国家也制定了天然气利用政策，推广普及天然气的应用。但随着科

学技术的进步，能源产品之间的可替代性不断增强。决定能源产品供求关系的是经济规律、是价格杠杆。

天然气面临替代能源的竞争。不论是居民生活还是工商企业生产、以及车用燃料等所需能源，天然气都面临电力、燃油、燃煤、液化石油气等替代能源的竞争，具有较强的可替代性。根据近几年对河南省居民家庭月均生活（炊事热水）用气调查，居民家庭除安装天然气灶具外，多数还有电饭锅、电磁锅、微波炉等家用电器，居民日常炊事热水大多是气、电共用，居民家庭每户月平均用气为13m<sup>3</sup>；工商业企业生产一般是燃料油、电力、煤炭、燃气（天然气、液化气、煤制气、沼气）多种能源共用，使用天然气的汽车也都具备油气转换的“双燃料”功能，各类燃气用户以各种能源的性价比决定取舍，价格因素起决定作用。

各类能源的可替代性削弱了对天然气的依赖性，也大大降低了居民生活对天然气的依赖性。天然气的竞争已经不光在同类企业之间，更广泛存在于其他可替代能源之间。

## 4 燃气行业经营政策环境亟待改善

与东部地区相比，河南省存在人均产值低、城市化进程相对缓慢、经济发展总水平不高等问题；与东部地区燃气企业相比，河南省燃气行业的经营政策环境存在气源缺乏、价格偏低、价格管理观念滞后等问题，全省天然气价格水平已远远落后于全国同类省市地区。

### 4.1 河南省天然气气源需长输管线运送，购气价格较高

我国天然气主要产自新疆、四川、陕西、内蒙等地区，而湖北、湖南、浙江、江苏、安徽、河北、河南等省市均为非气源地。河南现有西气一线贯穿境内，但上游企业因河南购气能力偏低而不愿给河南省计划外供气，导致全省天然气供应长期紧张，冬季经常发生“气荒”；河南天然气主要依靠西气东输一线、鄂尔多斯气等长输管线输送，部分地市使用沼气、液化气等气源，也需巨资投入基础设施建设，冬季还要购买LNG、CNG等高价气源。根据河南省成本监审队审核数据，全省购气价格为1.98元，整体购气成本较高，居全国中上水平。

#### 4.2 河南省配气价格较低

城市燃气综合销售价格由购气价格（综合门站价）和配气价格两部分组成。配气价格即燃气公司经营总成本加税金加投资收益。

2010年6月1日调价前，2009年全国居民用气平均配气价格为0.45元/m<sup>3</sup>，上海0.91元/m<sup>3</sup>，武汉0.62元/m<sup>3</sup>，济南0.94元/m<sup>3</sup>，长沙0.95元/m<sup>3</sup>；河南省平均配气价格不足0.2元/m<sup>3</sup>，而郑州市仅为0.12元/m<sup>3</sup>。在全国中处于较低水平。

#### 4.3 河南省居民天然气销售价格偏低

此次调价前，全国其他非气源地平均居民销售价格约为2.4元/m<sup>3</sup>，而河南省平均居民销售价格为1.83元/m<sup>3</sup>，为平均值的76.25%。

#### 4.4 价格管理观念滞后

由于一些地方政府领导对天然气价格的控制停留在“燃气是居民公共福利产品”的计划经济传统观念，在煤炭、电力、燃油、液化石油气等能源涨价时，甚至在管道天然气上游多次涨价的情况下，仍然严格控制居民天然气销售价格，不许调价。片面地认为只要涨价就是“与民争利”，就是增加居民生活成本，就会“不稳定”。全省许多地市天然气销售价往往是几年才调整一次，且只能顺调一部分。其间的成本全部由城市燃气企业承担。如鹤壁市1.70元/m<sup>3</sup>的民用气价自2002年至今未调，焦作1.60元/m<sup>3</sup>的民用气价自2004年至今未调，平顶山、安阳、许昌等市1.80元/m<sup>3</sup>—1.86元/m<sup>3</sup>的民用气价自2006年至今未调；郑州市1.60元/m<sup>3</sup>的民用气价在8年未调的情况下，2009年2月终于上调0.3元/m<sup>3</sup>，但当年4月上游门站价再次上调0.20元/m<sup>3</sup>，此部分调整额亦抵消殆尽。2010年6月1日上涨涨价后，在居民气价未调整前，全省城市燃气企业需再次承担每月约1 200万元的滞后成本压力。

城市燃气行业的成长和发展离不开地方政府的政策环境支持。如果没有科学合理的定价机制，即使燃气企业的供气保障、安全服务等措施十分完善，仍然无法消化成本压力，无法走出成本倒挂的困境。

不按市场规律运作，导致各地的燃气企业在经营环境、价格管制、盈利能力等方面缺乏竞争力。近年来，个别地市的燃气公司不但没有做强、做大，还陷入了无力投资燃气基础设施建设、无力购买气源的困境，城市供气规模萎缩、当地居民无气可用，群众生

活和工商业用户退回到燃煤、液化气时代。近几年来外地燃气企业纷纷来中部地区跑马圈地，许多燃气企业经营困难，不断被各类社会资本收购兼并，更无一家城市燃气企业走出省外拓展业务市场。燃气价格政策环境已对城市燃气行业的健康发展造成了极大地负面影响。

作为能源行业，燃气企业不但没有成为国有企业发展的亮点，有些反而成为地方经济的负担，应引起我们对城市燃气行业发展深层次的思考。

## 5 关于推动天然气价格机制改革的建议

国家发改委价格司曹司长最近指出：“此次价格改革，要正确引导舆论方向，向广大消费者传递以下两方面的信息：一是无论是与可替代的能源价格相比，还是与国外的天然气价格水平相比，我国的天然气价格水平总体上都是偏低的；二是我国的天然气价格不可能长期维持在一个偏低的水平。”

2009年冬季的全国性气荒使国家加快了天然气价格改革的进程，也为我们加快推进天然气价格改革，促进合理利用清洁能源，实现天然气行业的可持续发展敲响了警钟。

纵观天然气产业快速发展和市场化运营的新特点，面对天然气产业链在气源供应、价格机制方面出现的新问题，我们应该坚决贯彻国家推进天然气价格改革的战略部署，理顺价格关系，引导和优化资源配置，保证天然气生产供应，促进能源产业科学发展和节能减排工作顺利推进。

### 5.1 确立“实现燃气企业与政府、与社会、与用户共赢”的改革指导思想

价格改革是产业结构调整的需要。天然气价格改革要围绕国家促进节能降耗、推进产业结构调整的目标，在理顺价格的同时，建立体现差别化、季节性、节能环保的价格机制，以及与其他可替代能源的合理比价机制，力求反映资源的稀缺程度，提高资源综合利用效率。

燃气企业与居民是互为依存的利益共同体。作为百姓“开门七件事”的第一要素，城市燃气企业的产品服务与居民生活密切相关，广大居民是城市燃气企业的主要用户，燃气公司与居民用户是互为依存的利

益共同体，绝不是“你荣我损、我亏你赢”的利益对立面；只有燃气企业实现科学健康发展，才能为居民提供优质服务，才能履行保增长、惠民生的企业历史使命；反之，燃气企业经营困难、亏损倒闭，居民则无气可用，地区经济发展也缺乏清洁能源供应保障。

价格改革是利用清洁能源建设低碳经济的需要。天然气价格改革要摒弃城市燃气仅仅是服务居民生活的传统观念，将燃气作为服务地区经济发展、推进中原崛起的战略能源资源；不仅要使其具有存活能力，更应增强和发挥清洁能源的辐射和带动作用。

总之，通过建立科学的价格机制，营造良好的投资环境，既不让燃气企业为追求利润而损害消费者的权益，也不让燃气企业无利可图而丧失经营开发燃气市场的积极性，将公用事业的公益性最大化和燃气企业的经营积极性结合起来，实现燃气企业与政府、与社会、与用户共赢。

## 5.2 确立“天然气是商品，必须按照市场经济规律运作”的价格机制改革理念

城市燃气企业提供的天然气和服务产品是完全市场化的商品，国家在推进价格机制改革中也确立了运用价格杠杆调节供需、优化资源配置的改革理念。

在推进天然气价格改革的过程中，应积极面对燃气行业已经市场化的现实，坚持按市场规律办事，充分发挥价格的导向和调节作用，及时反映市场供需和能源市场的形势变化，及时传递市场价格信号，逐步理顺天然气与可替代能源之间的价格关系，合理运用行政调节手段，确定合理的销售基准价格，建立联动定价机制，推行季节价、阶梯价。积极利用国际国内两个市场、两种资源，缓解燃气供求矛盾，促进天然气资源的合理有效配置和节约使用，防止“气荒”再次发生，保证天然气稳定供应，确保城市能源供应安全。

## 5.3 确立“尽快解决历史遗留问题，与国家价格改革同步推进”的改革方针

此次调整天然气价格是落实国务院关于继续推进资源性产品价格改革精神的重要举措，是改革的起步年，对于今后继续推进天然气价格机制改革具有重要意义。

在2010年6月份的天然气价格改革会议上，国家发改委明确了分步实施价格调整工作的策略，首先要缩小国产气和进口气价差；继而推出天然气价格改革整体方案。2011年，中亚气（西气东输二线）将大规模

向国内供气；今年进口的高价中亚气暂按国产气价格执行，明年国家将出台天然气价格改革整体方案，进口中亚气价格将会大幅抬高。

近几年来，上游气源单位多次涨价，而各地已多年未调整天然气居民销售价格。通过此次价格改革，及时疏导一些积累已久的价格矛盾，既可以促进资源节约和环境保护，抑制高耗能行业过快发展；又有利于转变经济发展方式，实现经济社会的可持续发展。如果此次价格改革仅作微调，不解决历史遗留问题，则不能实现推进价格改革第一步的目标。虽然表面上满足了暂时性的稳定需要，却损害了引进清洁能源保障经济发展的长远大计，给明年及未来的价格体制全面改革积累更大的压力，形成更大的不稳定隐患。

只有建立科学有效地价格联动机制，尽快合理解决历史遗留问题，才能落实国家推进资源性产品价格改革精神，实现与国家天然气价格改革进程同步，使天然气等资源性产品的价格管理机制适应经济社会跨越式发展的需要，为转变经济发展方式、推进低碳经济建设提供充裕的清洁能源。

### 工程信息

## 湖北省首家“三合一” 天然气工程开建

2010年8月8日，湖北省潜江华润燃气有限公司“三站合一”工程开工建设，这在全省县市属首家。

该项目总投资5 000万元。在章华南路末端建设一座集LNG（储存）站、CNG（加气）站、川气东送接收门站三项功能于一体的大型场站，可存储天然气约18万m<sup>3</sup>，每天可为500辆汽车提供加气服务。该工程于2010年底建成。

“三站合一”建设工程，标志着该市天然气项目功能更完善，运营更安全，供应更可靠，同时可积极推动该市建设“资源节约型、环境友好型”城市。（本刊通讯员供稿）