

# 中国城市燃气市场化改革与挑战

□ 上海济邦投资咨询有限公司(200035) 周伟

**摘要:** 近年来,城市燃气市场化改革如火如荼,本文在回顾城市燃气市场化改革历程的基础上,总结了市场化改革的主要特点,并指出推进城市燃气市场化改革中存在的问题与挑战。

## 1 城市燃气市场改革历程

在市场化改革以前,我国的城市燃气企业和其他公用事业一样,实行的是政企高度合一的管理体制,主要特征包括政府垄断专营、市场规模有限、经营状况欠佳等。回顾城市燃气的市场化改革历程,可以发现改革主要体现在建立特许经营制度和放宽行业市场准入两个方面。

2002年3月4日,国家计委公布的《外商投资产业指导》首次将原禁止外商投资的电信和燃气、热力、供排水等城市管网列为对外开放领域。

2002年12月27日,建设部下发的《关于加快市政公用事业市场化进程的意见》明确提出加快推进市政公用行业市场化进程,开放市政公用行业市场,引入竞争机制,建立市政公用行业政府特许经营制度。

2004年5月1日,《市政公用事业特许经营管理办法》开始施行,该《办法》确定了市政公用行业实行特许经营的范围,并特别注意明确了特许经营有关各方的权利、责任以及市场准入、退出、招投标、中期评估、监督检查、临时接管、公众参与以及对违法企业的信息披露等一系列制度。

2007年12月1日起施行的《外商投资产业指导目录》中,明确燃气行业属限制外商投资行业,大城市燃气、热力和供排水管网的建设、经营允许外商投资,但必须中方控股。

2011年3月1日,《城镇燃气管理条例》正式施

行,该条例鼓励社会资金投资建设燃气设施,同时确立燃气经营的行业准入制度,明确燃气经营者的服务义务、禁止性行为及责任。

2012年1月30日起施行的《外商投资产业指导目录》(2011年修订)中进一步明确,城市人口50万以上的城市燃气、热力和供排水管网的建设、经营必须由中方控股。

不过在定价方面,城市燃气仍然实行政府定价,尽管相关法规明确应当根据购气成本、经营成本和当地经济社会发展水平合理确定并适时调整,但具体价格调整机制尚不够明确和清晰。

## 2 城市燃气市场化改革现状

(1) 投资人活跃,项目竞争激烈。面对吸引力巨大的国内城镇燃气市场,各路豪强纷至沓来,纷纷加入国内燃气市场的竞争。目前,我国城市燃气市场上的竞争者主要可以分为以下几类:第一类是来自上游的垂直整合者,如中石油下属的昆仑燃气,是以下游城市燃气供应业务为主成立独立的公司。第二类是香港上市公万司为代表的外资公司,如港华燃气、新奥燃气、中国燃气和华润燃气为代表,这些公司的业务模式有所不同,但基本都是通过并购来实现增长。第三类是国有的大型公用事业企业,如北京、上海、深圳等燃气公司,这些燃气公司经过国有企业改革转变机制,在其服务区域内初步形成了管网优势,有较

强的做大做强愿望。第四类，一些小的民营企业，这些企业拥有的项目数量有限，市场影响较小。

(2) “圈地”迅速。经过几年的快速发展，大部分一、二线城市都已完成或部分完成燃气企业改制，目前国内除个别特大型城市外，多数优质城市燃气项目都已经被收购，单个优质项目机会减少已是不争的现实。从区域上看，东部沿海地区的改制幅度和规模要远远大于西部地区。从投资主体来看，华润燃气、中国燃气、港华燃气、昆仑燃气等几大燃气“超级航母”企业“圈地”迅速。根据有关年报统计，截止2010年港华燃气、中国燃气和华润燃气等三家企业在中国内地投资的燃气项目就已超过250个。

(3) 市场化运作不够完善。主要体现在几个方面：第一，部分项目没有签署特许经营协议，特许经营的范围、权利、义务等没有明确。这对合作双方，特别是投资方蕴藏着很大的风险。第二，部分项目没有严格按照程序确定投资人，很多项目采取协议谈判方式。第三，政府部门由于监管制度、监管力量等的限制，无法对获得特许经营权的燃气运营企业实施有效的监管，导致特许经营协议束之高阁。

(4) 改革方式以并购为主。由于燃气是城市的最基础设施之一，绝大多数的城市在改革之前都由政府投资的国有燃气单位在运营，这就决定了燃气行业市场化改革往往绕不开产权改革。如收购原国有燃气单位的部分或全部股份/资产，或双方合作设立新公司的方式来实现市场化改革。

### 3 城市燃气市场化改革面临的挑战

#### (1) 挑战一：燃气定价机制

我国现行天然气价格由中央政府和地方政府依据天然气供应的流程实行分段管制定价。井头价与长输管道运输费由国家发改委制定，而终端用户价格由省级发改委和物价局制定，一般以成本加成为主要的定价依据。

在计划经济时代，上述定价方法有一定的合理性，但随着市场经济的深入发展，这种定价机制的弊端逐步显现。比如，目前的定价机制难以反映天然气资源短缺，容易造成资源浪费。

对于燃气运营企业来说，由于与其他可替代能

源相比便宜，天然气价格相对较低优势明显，都有发展客户冲动，如此很容易造成终端消费市场的过度发展。另外，由于燃气运营企业处于价格夹层之间，企业经营不可控，也不利于促使其进行成本控制。

随着燃气定价机制改革的呼声越来越高，改革成为必然趋势。但天然气的价格改革首要的考虑因素是社会承受能力，近期内不太适宜实行完全市场化定价，就目前情况来分析，与燃气原油等可替代能源实现挂钩是天然气价格改革的现实方案。

#### (2) 挑战二：燃气初装费的资产权属问题

为了筹建燃气管网建设资金，长期以来全国各地都开征燃气初装费，目前绝大多数地方仍然没有取消这一收费，由此引出初装费相对应的庭院管网的权属问题。小区业主所有论者认为，因为小区业主支付了初装费，按照谁投资，谁所有的原则，小区业主缴纳的初装费对应的部分管网（市政管网或庭院管网）属于小区业主投资兴建，应该归投资者小区业主所有。而燃气企业则往往认为，企业为了给小区业主提供服务向用户预收服务费，是企业收入的一部分，企业用自己的收入投资建设管网，并且进行了管网维护，管网应当属于燃气企业的。而有些地方政府以初装费实质是行政事业收费，认为其形成的资产应当属于政府所有。尽管物权法出台以后，更多的意见倾向于将该资产认定为小区业主所有，但之前的资产如何处理，仍然是个改革的困扰。如果在市场化改革时将其视为国有资产/政府资产评估作价，显然将增加国有资产的规模，增强国有企业融资能力，但这样操作存在着与小区业主发生纠纷的法律风险，同时也不能实质上增加国有资产的作价。相反如果不评估作价，特别是在以前已经将其列为国有资产的情况下，若在改革时剔除出来，则存在国有资产流失的嫌疑，操作阻力也较大。

#### (3) 挑战三：收入结构问题

目前我国城市燃气企业的收入主要来源于燃气销售收入和初装费收入。燃气销售业务主要是赚取上下游燃气价格的差价，但由于这个差价是由政府制定的，考虑到燃气公共品的特性，这部分业务的利润率不高，利润率的变化也很小，主要是靠销售燃气量的增加来提高收入与利润。燃气企业的另一大收入为初装费收入，虽然其占城市燃气企业总收入比例不

# 温州市居民用户燃气安全宣传工作研究

□ 温州市燃气有限公司(325000) 徐焰林 程超俊 郝兴军 王善子

**摘 要:** 本文以实例,介绍了一种能够对城镇燃气经营单位的安全宣传状况做出可靠评价的方法。该方法基于用户抽样调查所得到的基础数据,再经由数据处理得出相关指数,最后对应评价表格做出科学评价。同时,该方法对科学制定安全宣传模式、建立安全宣传工作规划具有直观、可靠的指导作用。

**关键词:** 燃气 安全教育 安全知识 问卷调查 评价 指数

## 1 引言

城镇燃气经营单位承担着对城镇燃气用户安全供气、稳定供气的职责,同时对供气范围内的燃气用户进行燃气安全知识宣传也是其重要工作之一。

城镇燃气经营单位的燃气安全知识宣传途径繁多、形式多样、载体种类丰富。但对各种途径、方法与载体缺少深入认识,对供气范围内用户的整体燃气安全知识水平缺少调查。例如,“燃气经营单位的安全宣传力度是否适应于本地区的用户特性与地区经济发展程度”,“如何考核燃气经营单位燃气安全宣传工作”,“如何使安全宣传力度、方法、方式符合地区发展的阶段性特点”,“如何制定安全宣传工作目标”等问题均需要通过基础调研才能够逐步回答和解决。

### 1.1 研究的主要方法与步骤

安全宣传工作评价体系通过基础调研、数据处理、计算各类指数、比照基于这些指数的评价表格,最终获得可靠、直观的评价内容。在建立体系初期,需要对体系进行合理验证,使其评价结果符合实际。其合理性主要体现在:

(1) 为了对城镇燃气经营单位的安全宣传状况做出可靠的指数化评价,并依据该指标做出未来燃气安全宣传工作的指数化目标,研究者对温州市燃气有限公司供气范围内的燃气用户进行了抽样问卷调查,采集了大量有关数据。

(2) 通过数据之间的比较,并参考具有可比性的指数确定方法,得出对燃气安全宣传工作的力度及成效具有较好表征意义的指数及评价方式。

(3) 以温州市燃气有限公司为例,对其燃气安

大,但不少公司的初装费业务贡献的净利润甚至超过50%。究其原因,主要是因为该业务利润率很高,另外我国目前还处于持续的城市化进程中,城市人口还在不断增加。无论是从存量人口渗透率提升带来的需求增加,还是从增量人口带来的新增需求看,初装费

都保持快速增长,相应的利润也快速增长。但随着我国城市化进程的完成、初装费改革进一步深化,部分地区初装费(接驳费)逐步降低,甚至取消,燃气公司的利润来源将成为一大难,同时也将对燃气公司的运营管理能力提出更高的挑战。