

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2017.04.007

2016年度天然气领域新出台政策法规观察

□ 阳光时代律师事务所（200085）陈新松

2016年，对于天然气行业而言，又是一个值得铭记的改革年。这一年里，国务院、国家发改委、国家能源局、国家工商总局等部门出台多项政策法规，分别涉及天然气领域的管网开放、价格改革、成本监审、垄断合规等各个方面，将对今后较长一段时间内天然气行业发展产生重要影响。

此外，2016年各级政府陆续出台了天然气相关政策法规，我们精选部分有代表性的文件进行分析。具体如下如表1所示。

1 国家行业领域政策法规

（1）关于公用企业限制竞争和垄断行为突出问题的公告

2016年4月7日，国家工商总局发布公告，决定自2016年4月~10月在全国范围内开展集中整治公用企业限制竞争和垄断行为专项执法行动。公告中将当前部分公用企业经营中的突出问题作了列举，具体如下：

表1 2016年各级政府出台的天然气政策法规

类别	序	发布时间	文件名称	文号	发布主体
国家行业领域	1	4月7日	关于公用企业限制竞争和垄断行为突出问题的公告	工商竞争字〔2016〕54号	国家工商总局
	2	8月8日	关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知	国发〔2016〕48号	国务院
	3	8月26日	关于加强地方天然气输配价格降低企业用气成本的通知	发改价格〔2016〕1859号	国家发改委
	4	9月2日	关于做好油气管网设施开放相关信息公开工作的通知	国能综监管〔2016〕540号	国家能源局
	5	10月9日	天然气管道运输价格管理办法（试行） 天然气管道运输定价成本监审办法（试行）	发改价格规〔2016〕2142号	国家发改委
	6	10月15日	关于明确储气设施相关价格政策的通知	发改价格规〔2016〕2176号	国家发改委
	7	11月5日	关于推进化肥用气价格市场化改革的通知	发改价格〔2016〕2350号	国家发改委
	8	11月11日	关于福建省天然气门站价格政策有关事项的通知	发改价格〔2016〕2387号	国家发改委
地方重点政策	9	1月22日	关于加强全省县（市、区）管道燃气、加气站、分布式能源特许经营权管理的通知	湘建城函〔2016〕23号	湖南省住建厅
	10	5月23日	贯彻落实省政府加快推进煤炭清洁高效利用工作意见的实施方案	鲁建燃热字〔2016〕9号	山东省住建厅
	11	8月2日	山东省燃气经营许可管理办法	鲁建燃热字〔2016〕13号	山东省住建厅
	12	9月23日	关于加快实施保定廊坊禁煤区电代煤和气代煤的指导意见	冀政字〔2016〕58号	河北省政府

①供气企业强制或变相强制申请办理燃气入户的经营者或消费者购买其提供的入户设备和材料，以产品质量不合格或不了解安装技术等借口，对用户自行提供的合格设备和材料，不提供或拖延提供服务等。

②强制或变相强制用户接受其指定经营者提供的服务，例如指定施工单位的设计、安装工程等服务。

③强制或变相强制向用户收取最低用气费用、强行向用户收取“用气押金”“保证金”或强行收取“预付气费”的最低限额。

④强制或变相强制用户购买保险或其他不必要的商品。

⑤供气企业及其下属单位或被指定的经营者滥收费用行为，如向用户强制收取气瓶检测费、气瓶清洁费，否则不予供气等。

上述公告可以理解为国家工商总局从其履行监管职能的角度，对其认定的实践中不符合法律规定的违法行为进行的界定和解读。这份公告在全国范围内掀起了一场公用企业反垄断的执法风暴。天然气行业作为其重点关注对象，这一年里大案频出，处罚金额屡创新高。据统计，2016年供气行业共有49件案件被查处，在全部被查行业中排名第二，仅湖南省工商系统就督导相关天然气企业退还违规收费1.5亿元。

（2）关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知

2016年8月8日，国务院发布通知，印发了《降低实体经济企业成本工作方案》。这也是中央政府面对实体经济不断下滑态势祭出的大招，其中不少内容涉及天然气行业：

一是明确要求能源成本进一步降低。其中，企业用气定价机制市场化程度明显提升，工业用气价格合理降低。这是第一次将用气价格问题提到了前所未有的高度。

二是取消减免一批政府性基金，扩大小微企业免征范围。其中特别强调了取消大工业用户燃气加工费等地方违规设立的政府性基金。

三是对民间投资进入自然资源开发、能源、市政公用事业等领域，除法律法规有明确规定的外，取消最低注册资本、股东结构、股份比例等限制。这是和近两年来推行的政府和社会资本合作是一脉相承的。

四是建立政府和国有企业合理分担成本的机制。

其中特别强调了全面推进国有企业职工家属区“三供一业”分离移交。因此，国有企业燃气供气业务的剥离移交工作会进一步加速。

五是加快推进能源领域改革，放开竞争性环节价格。加快推进天然气等领域市场化改革。2017年基本放开竞争性领域和环节价格管制，形成充分竞争的机制，使能源价格充分反映市场供求变化，提高价格灵活性。

（3）关于加强地方天然气输配价格降低企业用气成本的通知

2016年8月26日，为了贯彻落实国务院《降低实体经济企业成本工作方案》，切实降低企业用气成本，国家发改委发布通知，要求加强天然气输配价格监管，促进天然气行业持续健康发展。

一是全面梳理天然气各环节价格。要求各地对本辖区天然气各环节加价进行一次彻底摸底和梳理，厘清气源价格（购进价格）、省内管道运输价格、配气价格和销售价格。

二是降低过高的省内管道运输价格和配气价格。强调各地要及时开展成本监审，合理确定折旧年限、供销差率、职工薪酬等成本参数，对输配价格偏高的要适当降低。

三是减少供气中间环节。天然气主干管网可以实现供气区域，不得以统购统销等名义，增设供气环节，提高供气成本；对没有实质性管网投入或不需要提供输配服务的加价，要尽快取消。

四是整顿规范收费行为。对天然气输配企业向用气企业的各项收费进行规范清理。严肃查处擅自提高规定的输配价格、设立收费项目等价格违法行为，对查出的典型案件要公开曝光。城镇燃气企业投资建设的环境管网、城镇储气设施等，原则上均纳入城镇配气价格，不得变换名目再另行收取费用。

五是建立健全监管长效机制。各地要制定省内管道运输价格、城镇燃气配气价格具体管理办法；建立健全成本监审制度，将成本监审作为制定调整输配价格的重要程序。同时，要逐步推行成本信息公开制度。天然气输配企业应当按照规定公开成本相关信息；价格主管部门要公开定价成本监审结论。

（4）关于做好油气管网设施开放相关信息公开工作的通知

2016年9月2日，国家能源局发布油气管网设施开

放信息公开的通知，为深入推行2014年发布的《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》明确了实施细则，油气管网设施企业的剩余能力界定开始向可实际操作的方向跨出步伐。

通知的要点包括：开放主体含三大油公司及各省承担运输功能的油气管网设施的地方企业；提供输送（储存、气化等）服务的计价方式，有政府定价，也有市场定价；申请接入油气管网设施的剩余能力和对应时段依申请公开；油气管网设施运营企业接到申请应在7个工作日内答复是否公开；对未按规定公开有关信息或者公开虚假信息的，国家能源局将视情通报批评。

从推进的情况来看，三大油公司中，中石化、中海油、中石油已先后公开管网设施信息；各省承担运输功能的地方企业中，逐渐有山西、陕西、上海、安徽等多个省市；对于已经公开的管网设施情况，普遍认为信息量还不够，但毕竟已经跨出重要一步。2016年12月7日，中石油西气东输管道公司与广汇能源签署框架协议，中石油西气东输管道将向广汇能源江苏启东LNG分销转运站实行第三方开放。据悉，煤层气大省山西也有望通过西气东输山西段实现代输。

（5）天然气管道运输价格管理办法（试行）、天然气管道运输定价成本监审办法（试行）（以下简称《办法》）

2016年10月9日，在经过近两个月的征求意见后，国家发改委发布了关于天然气管道运输的两个试行办法。这两个办法在定价机制、价格监管对象和价格公布方式等方面与过去相比都发生了明显变化，对于构建科学、合理、透明的管道运输价格监管体系具有基础性作用。其要点内容如下：

一是改革管输计价方式。此前我国是将出厂价和管输价捆绑在一起形成门站价，由中央政府定价；终端销售价也由政府定价，主要由各省定价，总的特点是“分级、分段政府定价管理”。新出台的办法将管输价从目前的门站价中单独拿出来，明确规定由政府定价，由国务院价格主管部门制定和调整，意味着当前的“分级、分段政府定价管理”将向“放开两头，管住中间”转变。

二是管道运输价格按照“准许成本加合理收益”原则制定。即通过核定管道运输企业的准许成本，监

管准许收益，考虑税收等因素确定年度准许总收入，核定管道运输价格。此外，不再以单条管道为监管对象，而是以管道运输企业为监管对象。

三是管道运输企业的准许收益率按管道负荷率不低于75%取得税后全投资收益率8%的原则确定。8%的收益率有利于社会资本投资管道建设，而75%的管道负荷率促进了管道设施向第三方开放的积极性。

四是这两个办法大力推进信息公开，以构建公开透明的定价机制：①推进企业成本信息公开。这两个《办法》细化了天然气管道运输定价成本核定的具体标准，对构成和影响价格成本变化的主要指标均予以明确；对不得计入定价成本费用也作了明确规定；②政府成本监审结论公开。定价部门公开成本监审结论，作为制定价格的重要依据；③定价程序公开，明确原则上每三年校核调整一次管道运输价格等。这些规定都将推动管道运输价格定价机制公开透明，给投资者明确预期。

（6）关于明确储气设施相关价格政策的通知

2016年10月15日，国家发改委发布了储气设施价格的新政策，目的就是“为鼓励投资建设储气设施，增强天然气供应保障能力”。通知要点如下：

一是储气服务价格由供需双方协商确定。储气服务价格由储气设施经营企业根据储气服务成本、市场供求情况等与委托企业协商确定。

二是储气设施天然气购销价格由市场竞争形成。储气设施天然气购进价格和对外销售价格，由市场竞争形成。储气设施经营企业可统筹考虑天然气购进成本和储气服务成本，根据市场供求情况自主确定对外销售价格。储气设施经营企业要与用气企业单独签订合同，约定气量和价格。

三是鼓励城镇燃气企业投资建设储气设施。城镇区域内燃气企业自建自用的储气设施，投资和运行成本纳入城镇燃气配气成本统筹考虑，并给予合理收益。用气季节性峰谷差大的地方，要抓紧在终端销售环节推行季节性差价政策，利用价格杠杆提高城镇燃气企业供气积极性，并加强用气高峰时段需求侧管理。

这份通知说明，天然气的峰谷价格被承认，未来有关天然气调峰价格将会带来更多的贸易和套利行为，包括燃气用户也会参与其中，大型用户的规模价格也会得到承认。目前，城镇燃气运营商参与储气设

施建设的不多。大型储气设施建设将是城镇燃气运营商介入上游的一个有利契机,可以和现有燃气项目组合输出更优的回报。此外,大量的LNG储罐也可以参照这个文件执行。

(7) 关于推进化肥用气价格市场化改革的通知

2016年11月5日,国家发改委通知,结合国内外天然气市场形势,经国务院同意,决定推进化肥用气价格市场化改革。

2013年以来,国内天然气价格市场化改革“三步走”稳步推进,页岩气、煤层气、煤制气、液化天然气,以及除化肥企业用气外的直供用户用气价格均已放开。在推进改革过程中,考虑到化肥市场低迷等因素,对化肥企业给予一定过渡期,化肥用气价格2013年、2014年少提或不提,2015年也未随其他直供用户价格放开。此次国家全面放开化肥用气价格,完成了现行机制下非居民用天然气价格改革的“最后一公里”。

从气量上看,化肥用气价格放开后,除少量涉及民生的居民用气外,占消费总量80%以上的非居民用气门站价格将主要由企业自主协商决定。

此外,国家发改委在通知中还要求,鼓励化肥用气进入石油天然气交易中心等交易平台,通过市场交易形成价格,实现价格公开透明。注意这里并未特指上海石油天然气交易中心,说明2017年初成立的重庆石油天然气交易中心当时已在考虑之中。

(8) 关于福建省天然气门站价格政策有关事项的通知

2016年11月11日,国家发改委发出通知,宣布在西气东输管道将向福建供应天然气之际,在福建开展天然气门站价格市场化改革试点。这堪称年度天然气价格改革领域的又一重磅举措。该通知的要点包括:

一是西气东输供福建省天然气门站价格由供需双方协商确定,不再执行政府指导定价。

二是强调福建要完善天然气销售价格管理机制,合理安排销售价格;按照《关于加强地方天然气输配价格监管降低企业用气成本的通知》要求,减少供气层级,加强省内输配价格监管,努力降低用气成本。

三是推动西气东输供福建省天然气进入石油天然气交易中心等交易平台,尽可能通过市场交易形成价格,实现价格公开透明。这里同样也是对石油天然气交易中心用了概称。

据了解,福建试点旨在总结经验,待时机成熟后推向全国。这意味着,全面放开非居民天然气门站价格的改革正式开启。特别要指出的是,本次福建天然气门站价格市场化改革试点开始后,福建省内的天然气门站价格将不再有居民和非居民之分,而逐步理顺居民天然气价格也是天然气价格改革的既定目标之一。

2 地方部分重点政策法规

全国各地出台涉及天然气的政策法规很多,这里精选了特许经营、能源替代、经营许可等几个方面。

(9) 湖南省住建厅关于加强全省县(市、区)管道燃气、加气站、分布式能源特许经营权管理的通知

2016年新年伊始,湖南省住建厅就发布了加强全省县(市、区)管道燃气、加气站、分布式能源特许经营权管理的通知,这在天然气下游市场因特许经营权引发的侵权纠纷不断的当下,非常具有代表性。

湖南住建厅认为,湖南各地特许经营权管理也暴露出了一系列问题:一是燃气发展规划编制落后。目前湖南仍有近四分之一的地区燃气发展规划编制、审批不到位,难以指导当地燃气建设发展的组织实施;二是对申请人资格审查把关不严。部分地区对特许经营申请人资格审查把关不到位,向一些不具备经济实力和管理能力的企业授予了特许经营权,使得当地燃气基础设施建设进度缓慢;三是特许经营协议签订不规范。部分地区不签订或不按照特许经营协议示范文本等法律法规的规定与特许经营者签订特许经营协议,对特许经营者违约行为缺乏有效合同约束;四是特许经营者行为不规范。一些中小企业前期“跑马圈地”,在取得特许经营权后不按协议履行义务,建设进度拖沓,待价而沽,等待有实力的大型企业来收购兼并,从中谋利。

湖南省认为这些问题严重影响和制约管道燃气的发展。为规范湖南管道燃气特许经营权管理,拟研究出台加强管道燃气特许经营权管理的指导性文件。在相关文件出台之前,还未授予特许经营权的地区,暂缓授予管道燃气、加气站、分布式能源特许经营权。可是,一年过去了,湖南省的指导意见还是没有出

台,这也从另外一个侧面反映了燃气特许经营问题的复杂性。

(10) 山东省住建厅贯彻落实省政府加快推进煤炭清洁高效利用工作意见的实施方案

2016年5月23日,为贯彻《山东省人民政府办公厅关于加快推进全省煤炭清洁高效利用工作的意见》(鲁政办发〔2016〕16号)要求,山东省住建厅制定了这一实施方案。

该方案值得称道的是,在多个城市要取缔LNG气化站和以安全等理由查封LNG气化站和CNG供气站的政策背景之下,山东省出台的煤改气政策指出:鼓励采取LNG、CNG供气站作为过渡模式,建立完善天然气储备调峰站,形成覆盖城乡的燃气输配系统。其主要要点包括:

一是明确供热和燃气普及率。要求城市和县城在2020年,集中供热普及率达到70%,管道燃气普及率达到80%。

二是对燃气热力规划提出了适度超前的原则。燃气规划要实现“镇镇通”,统筹区域发展,为小城镇、社区用气提供条件。

三是鼓励采取LNG、CNG供气站作为过渡模式,建立完善天然气储备调峰站,形成覆盖城乡的燃气输配系统,加快实现全省天然气“镇镇通”。合理规划建设液化石油气储配站、灌装站和瓶装供应站,补充天然气供应“空白”,优化燃气供应结构。

四是要求提升LPG管理水平。合理布局LPG换瓶(配送)点,利用“互联网+”技术,完善网上预约、钢瓶身份识别、源头追溯等功能,实现服务到户,解决私自灌装、违规倒气、使用过期钢瓶等问题。

(11) 山东省燃气经营许可管理办法

2016年8月2日,山东省住建厅发布燃气经营许可管理办法,并于9月1日起正式实施。作为为数不多的专门对燃气经营许可制订地方性规章,该办法亮点颇多:

一是加强了燃气经营许可管理,严格依据法规规定程序、条件、时限审查审批和备案,严禁越权审批,严禁给不符合条件的企业即供应站颁发许可证;

二是进一步规范管道燃气特许经营。凡未履行法定招投标程序或者其他有关规定程序、条件、时限的,一律不得签订特许经营协议。符合法定程序的,必须签订住建部发布的规范格式的特许经营协议,严

禁企业之间的经营区域、管网交叉重叠;

三是明确了从事投资和贸易不直接参与燃气经营的企业无需申领燃气经营许可证;

四是明确要求点供企业在取得《燃气经营许可证》后,如果在许可证规定的经营区域范围外设立的气化站,还必须取得站点所在地燃气管理部门颁发的《燃气(供应站)经营许可证》后,方可从事燃气经营活动;

五是强调了燃气经营企业注册地和设施所在地不一致的企业,应当到设施所在地申领《燃气经营许可证》。燃气设施所在地燃气管理部门应当书面征求注册地燃气管理部门的意见。

(12) 关于加快实施保定廊坊禁煤区电代煤和气代煤的指导意见

2016年9月23日,面对不断升级的大气污染,河北省政府出台保定廊坊禁煤区电代煤和气代煤的指导意见,该政策力度大,措施实,其中要点包括:

一是要求到2017年10月底前,禁煤区完成除电煤、集中供热和原料用煤外燃煤“清零”。禁煤区涉及保定、廊坊市18个县,包括1个城市建成区、14个县城建成区、和3 345个农村(约105.4万户)。

二是禁煤区实施“气代煤”将能享受到一系列补贴支持政策。如按燃气设备购置安装投资的70%给予补贴,每户最高补贴金额不超过2 700元;采暖期用气采暖用气1元/m³的气价补贴,每户每年最高补贴气量1 200m³;“气代煤”用户不再执行阶梯气价;给予建设村内入户管线户均4 000元投资补助。

三是支持各类投资主体建设储气调峰设施,允许正常蒸发气量就近接入供气管网,支持投资主体适当建设加气站或对核定存储气量给予适当补贴,保障储气设施有效库容、安全运行和适当收益。具体由市、县商储气企业确定。

四是禁煤区企事业单位燃煤锅炉(窑炉)实施“气代煤”,给予每蒸吨10万元奖补投资;禁煤区“气代煤”涉及的LNG撬装站和储气设施、LPG供气站建设用地指标,由省统筹解决。

五是特别强调了采取“宜管则管”“宜罐则罐”的方式实施。具备从天然气管网接气条件的农村,实行“宜管则管”。省、市帮助协调对接上游气源企业,落实气源和管网接口等;不具备从天然气管网接

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2017.04.008

燃气特许经营评估常见问题及工作建议

□ 中机国际工程设计研究院有限责任公司华东分院(210023) 祝益波

1 引言

2004年住建部出台《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第126号),其第二十一条第一款明确规定:“在项目运营的过程中,主管部门应当组织专家对获得特许经营权的企业经营情况进行中期评估。”江苏省住房和城乡建设厅于2007年率先出台《江苏省城市市政公用事业特许经营中期评估制度》,进一步明确了中期评估工作的原则、内容和方法,其中第六条明确规定:“中期评估的周期一般不得低于两年,特殊情况下可实施年度评估”。

通过管道燃气特许经营中期评估可以实现以下3点:①提升城市管道燃气运营管理水平;②提高公众参与度,保障公众权益;③加强政府对特许经营项目

的全面认识,完善健全监管体系。

本文以江苏省某市管道燃气特许经营中期评估为例,谈谈评估工作中遇到的常见问题以及对评估工作有利开展的一些建议。

2 特许经营评估目的

(1) 提升城市管道燃气运营管理水平

特许经营评估是对经营企业进行全方位的评价,主要包括工程建设、安全与应急机制、生产运营、产品与服务质量、经营管理、财务状况、企业文化等内容。通过对企业特许经营行为的评估,发现其优势与不足,并对不足之处提出整改建议,从而促使其不断改进,提升运营管理水平,向社会公众提供优质服务

气条件的农村,实行“宜罐则罐”。由县(市、区)政府指导配合供气企业合理布局建设LNG撬装站及配套设施。

除上述的12个政策法规外,还值得重点关注的天然气年度政策法规包括:《国务院关于修改部分行政法规的决定》(国务院令第666号)对《城镇燃气管理条例》的修订、国家能源局《关于印发页岩气发展规划(2016-2020年)的通知》(国能油气〔2016〕255号)、国家能源局《关于印发煤层气(煤矿瓦斯)开发利用“十三五”规划的通知》(国能煤炭〔2016〕334号)、国家发改委《关于加强政府定价成

本监审工作的意见》(发改价格〔2016〕1329号)、国务院办公厅《转发国务院国资委、财政部关于国有企业职工家属区“三供一业”分离移交工作指导意见的通知》(国办发〔2016〕45号)、国务院《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》(国发〔2016〕34号)等。限于篇幅,不再一一累述。

天然气一直是一个深受政策法律影响的行业,这些2016年颁布的政策法规,已经在多个方面持续发力。作为天然气行业的各路市场主体,只有主动适应政策法律环境的调整,顺势而为,拥抱变化,才能在能源革命的新浪潮中占领先机。