

城市燃气“一城一企”模式的合法可行性研究 ——以H市为例

董三法¹, 丁天进²

1.合肥合燃华润燃气有限公司; 2.安徽安泰达律师事务所

摘 要: 本文以2024年中国燃气行业迎来的整合浪潮为背景,通过探索H市天然气行业推进“一城一企”模式,深入研究其合法性。通过对国家及地方政策依据的梳理、H市天然气行业现状与问题的分析,结合其他省市的成功经验,从政策、法律、市场竞争等多维度探讨“一城一企”模式的合法性,旨在为H市及其他城市推进燃气行业整合提供理论支持与实践参考。

关 键 词: 城市燃气; 一城一企; 合法性; 可行性

1 引言

随着城市化进程的加速和能源结构的调整,管道天然气作为一种清洁高效的能源,在城市发展和居民生活中扮演着愈发重要的角色。2024年,中国城市燃气行业迎来了前所未有的整合浪潮,在政策引导、市场需求和技术创新的多重驱动下,城市燃气行业从“跑马圈地”向“并购整合”转变,逐步迈向“一城一企”的集约化发展模式。H市城燃企业在发展过程中面临着诸多问题,这些问题制约了行业的健康发展,也影响了城市能源供应的稳定性和安全性。在此背景下,推进“一城一企”模式成为解决现有困境、实现行业可持续发展的关键举措。然而,该模式在实施过程中的合法性问题备受关注,需要深入研究与探讨,以确保改革的顺利推进。

2 政策依据与合法性基础

2.1 国家政策支持

近年来,国家层面出台了一系列政策,推动燃气

行业整合发展。2018年8月30日,《国务院关于促进天然气协调稳定发展的若干意见》提出推动城镇燃气企业整合重组,鼓励有资质市场主体开展相关业务并降低服务性收费水平。2022年5月10日,国务院办公厅《城市燃气管道等老化更新改造实施方案(2022-2025年)》明确完善燃气经营许可管理办法,支持燃气行业兼并重组,促进市场规模化、专业化发展,完善准入退出机制。2024年,住房和城乡建设部发布的《城市燃气管道等老化更新改造可复制政策机制清单(第二批)》为各地提供了政策参考,而《基础设施和公用事业特许经营管理办法》将特许经营最长期限从30年延长至40年,进一步提升了存量项目的价值。

2.2 地方政策响应

部分地方政府积极响应国家政策,纷纷出台相关措施推进燃气行业的整合重组。以重庆为例,早在2005年就提出以重庆燃气集团为主体整合地方城市燃气企业,并于2009年基本完成。杭州的《杭州市天然气体制改革实施方案》构建全市“一盘棋、一张网、一体化”供气格局,按“一区县(市)一企”原则推

[第一作者简介] 董三法,经济师,国家注册安全工程师,主要从事城市燃气企业天然气销售、客户关系维护、客户端需求侧管理等工作。

动城燃企业规模化改革。此外，河南、山西、山东等地也有重大整合举措。在河南省，河南蓝天燃气股份有限公司拟与河南汇融资产私募基金管理有限公司及河南燃气集团有限公司共同成立河南汇融燃气并购产业投资基金合伙企业（有限合伙），总认缴出资10亿元，主要投资于燃气行业及相关上下游产业，以推动河南省燃气行业的整合与优化。在山西省，晋城市提出在2024年底前完成全市城镇管道燃气经营企业的整合，国新能源通过其全资子公司华新城燃，以1.62亿元的价格从华新燃气集团收购了长治华润燃气34%的股权，推进了山西省内城燃企业的整合。在山东省，港华智慧能源公司通过其全资子公司港华燃气投资，与山东港华、山东济华、济南能源集团及中华煤气（济南）签订合并协议，山东济华将被山东港华吸收合并，扩大了在济南市的经营规模与市场份额。

3 法律依据与合规性分析

在2024年燃气行业整合风暴中，众多企业在遵循相关法律法规方面做出了积极实践。例如山东省在港华智慧能源公司等企业的合并过程中，严格按照《反垄断法》《公司法》等要求，合理调整股权结构，确保整合过程中不出现滥用市场支配地位、排除或限制竞争的行为。同时，各省市在整合过程中，均要求企业严格遵守《安全生产法》《城镇燃气管理条例》等法律法规，加强安全管理，确保燃气供应的安全可靠。

4 H市天然气行业现状及“一城一企”的必要性

4.1 特许经营权分散问题

2024年燃气行业整合风暴凸显了特许经营权分散带来的诸多弊端，H市也不例外。目前H市拥有多家天然气供应企业，特许经营权分散在不同企业手中。这种分散的局面导致了一系列问题，如管网重复建设、恶性竞争、安全管理标准化难以落实、气源保障无法统一调配等，与全国燃气行业从“跑马圈地”向“并购整合”转变的趋势相悖。在管网建设方面，由于各企业各自为政，缺乏统一规划，导致管网布局不合理，部分区域管网重复铺设，不仅造成了资源的浪

费，还增加了城市建设和管理的难度。在恶性竞争方面，各企业为了争夺市场份额，不惜采取低价竞争等不正当手段，导致市场秩序混乱，企业盈利能力下降，难以保证服务质量和安全投入。安全管理标准化难以落实也是特许经营权分散带来的严重问题。不同企业的安全管理标准和水平参差不齐，部分企业安全意识淡薄，安全设施老化，存在较大的安全隐患。此外，由于气源保障无法统一调配，在气源紧张时期，各企业难以形成合力，保障居民和企业的用气需求，影响了城市的正常运转。

4.2 气源保障与议价能力不足

在全国燃气行业整合提速的背景下，H市多企业经营的模式使得其天然气企业在气源议价方面缺乏足够的话语权。由于各企业的采购量相对较小，难以形成规模效应，无法在与上游气源供应商的谈判中争取到更优惠的价格。这不仅增加了企业的采购成本，也影响了企业的经济效益和供气稳定性。在天然气市场价格波动较大的情况下，多企业经营的模式使得H市天然气供应难以有效应对。当气源紧张时，各企业为了自身利益，可能会出现争抢气源的情况，导致部分用户无法正常用气，影响居民生活和企业生产。

4.3 安全管理与服务水平参差不齐

2024年燃气行业整合的一个重要原因是安全监管增压，中小企业压力大增，而H市各城燃企业实际经营管理能力和安全管理水平也存在较大差异。部分企业拥有先进的管理理念和技术设备，能够提供高质量的的安全管理和服务；而一些小型企业由于资金、技术和人才的限制，安全管理措施不到位，服务标准不统一，存在较大的安全隐患和服务质量问题。在安全管理方面，一些企业对燃气设施的维护和巡检不及时，安全培训和应急演练不到位，导致安全事故时有发生。在服务质量方面，不同企业的服务流程和标准不一致，用户在办理用气手续、咨询投诉等方面存在诸多不便，影响了用户的满意度和行业整体形象。

5 H市推进“一城一企”的合法性实践

5.1 实施主体与原则的合法性

在2024年各地燃气行业整合中，许多城市以政府为主导、地方国企为主体推进“一城一企”模式，H市

也遵循了这一做法。政府主导可以确保整合过程的公平、公正和有序，充分发挥政府在政策制定、规划引导、监管协调等方面的作用。地方国企作为主体具有一定的资源优势和社会责任担当，能够更好地实现公共利益目标。例如，河南省成立并购基金推动燃气行业整合，就是政府引导下发挥企业主体作用的典型案例。H市通过资产购买、股权收购等合法合规方式进行战略重组，既尊重了市场规律，又保障了企业的合法权益。在实施过程中，政府制定了一系列优惠政策和扶持措施，鼓励地方国企积极参与整合，并对整合过程进行全程监管，确保整合工作依法依规进行。

5.2 实施步骤的合法性

H市在推进“一城一企”过程中，严格按照法定程序进行，与其他城市的成功整合实践相一致。政府牵头制定详细的整合规划与政策框架，明确整合目标、范围、时间节点及相关标准规范。对H市现有城燃企业进行全面摸底调查，包括资产状况、经营情况、特许经营权协议等，为制定具体的整合方案提供依据。地方国企依据规划与调查结果，制定具体的整合方案，并与各目标企业进行沟通协商。在协商过程中，充分考虑被整合企业的合理利益诉求，避免过高溢价。同时，引入第三方评估机构和专业谈判团队，依据企业资产、经营状况、市场前景等多因素确定公平合理的交易价格，并建立灵活的价格调整机制，应对可能的变化。在签订协议、办理资产与股权交割手续以及后续的统一管理与运营规划中，都严格按照法定程序进行。政府相关部门加强对整合过程的监督和指导，确保各方的合法权益得到保障，整合后的企业能够顺利运营。

6 可能面临的合法性挑战及应对措施

6.1 政策风险应对

在全国燃气行业整合风暴中，部分城市遇到了城燃企业特许经营协议历史遗留问题以及招商引资企业整合引发的政策冲突风险，H市也不例外。H市部分城燃企业特许经营协议存在历史遗留问题，如内容和程序不完备、不合规，协议未签订等。同时，部分企业为地方政府招商引资结果，整合可能引发政策冲突

风险。为应对这一风险，政府应组织专业团队对特许经营权相关历史文件与协议进行全面梳理与评估，建立健全特许经营权评估与整合的合法合规程序。对于历史遗留问题，按照相关法律法规和政策要求进行整改和完善；对于招商引资企业，在整合过程中充分沟通协调，制定合理的过渡方案，保障其合法权益，避免政策冲突。

6.2 反垄断风险应对

管道燃气经营具有一定的天然垄断属性，“一城一企”的整合仍需警惕过程中可能出现的反垄断风险。H市要确保整合后的企业不滥用市场支配地位，不实施排除、限制竞争的行为。为应对反垄断风险，H市需建立健全反垄断审查机制，加强对整合后企业的市场行为监管。在企业经营过程中，要求企业定期向相关部门报送市场经营情况，接受反垄断调查和监督。同时，加强对消费者权益的保护，畅通投诉渠道，及时处理消费者的投诉和举报，维护市场竞争秩序。

7 结论

2024年中国城市燃气行业掀起的整合风暴表明，“一城一企”模式是行业发展的重要方向之一。推进H市天然气“一城一企”模式具有必要的政策依据和现实必要性。从法律层面看，国家和地方政府的相关政策为“一城一企”模式提供了宏观政策指导；从经营层面看，该模式在遵循相关法律法规的前提下，能够实现资源优化配置、提升服务质量和安全管理水平等公共利益目标，具有合法性。在实施过程中，H市通过以政府为主导、地方国企为主体的方式，严格按照法定程序进行整合，充分保障各方的合法权益。同时，针对可能面临的政策风险和反垄断风险，采取有效的应对措施，确保“一城一企”模式的顺利推进。通过“一城一企”模式的推进，有望实现H市城燃行业的规模化、专业化发展，提升能源利用效率、安全管理水平与服务质量，为H市的经济社会发展提供更为稳定可靠的能源保障。同时，H市的经验也可为其其他城市在推进燃气行业“一城一企”模式时提供有益的借鉴，确保合法性与合规性，推动城市燃气行业的健康发展。