

# 城市管道天然气价格机制 现状分析及对策思考

杭州燃气(集团)有限公司(310007) 赵伟儿 程雯

随着国家“西气东输”、“北气南下”和进口液化天然气等工程的实施,管道天然气应用工程在我国获得了较快的发展。管道天然气上下游互动、规模经营的方式完全改变了人工煤气自给自足的经营模式。同时,随着城市公用事业外资、民营市场化的推进,城市管道燃气行业逐步由基本“国营”向“市场化企业”过渡,与之相应的制度和政策的改革也在向纵深发展。建立起科学的天然气价格形成、调整和监控机制是天然气经营企业面临的紧迫的基础性工作,是天然气行业健康、可持续发展的需要。2006年广州市物价局宣布停止收取管道燃气初装费、增容费、开户费等费用,在全国范围内引发各方热议,引起各相关利益方对城市燃气价格机制的争论。本文通过对众多城市管道天然气价格机制现状的分析,在借鉴香港、广州等城市管道燃气价格及相关收费基础上,就管道天然气价格机制改革和完善提出意见和建议。

## 1 我国城市管道天然气价格现状及存在的问题

### 1.1 城市管道天然气价格组成

目前,大多数城市管道天然气价格由两部分组成,即气价和接驳费。

(1)气价。即按照单位体积收取的天然气气费。目前,大多数城市的天然气价格由政府部门管制,定价策略实行“成本逼价”策略,即先由燃气企业向政府管制部门上报成本并提出价格申请,经管制、物价等价格管理部门审核、批准后,再由燃气企业执行,最终制定气价水平时还要受政府部门基于考虑群众

承受能力和邻近城市价格水平等因素的影响,并没有真正做到依据完全成本定价。尽管很多城市采取收取管道接驳费来弥补固定成本,因而气价所包含的成本仅为可变成本,是一种不完全的成本定价方式。

(2)接驳费。该费是在我国特定历史条件下产生的,其经济功能是为城市燃气发展筹措燃气工程建设资金,同时补偿了城市燃气服务的固定成本。接驳费按民用户和工业工商用户分类收取。居民用户的接驳费一般包括配套费、开户费,配套费按住宅建筑面积向开发商收取,开户费由在用户申请用气时收取;工业、商业用户则按照设计用气规模收取。该部分费用在城市管道燃气发展的初期,对城市燃气管网设施建设发挥了积极的作用,同时使得现行的公益性气价制度得以继续存在,为城市管道燃气的推广和市场开拓起到了积极的作用。

(3)其他收费。一般情况下,燃气企业在为用户提供燃气设施抢修、定期的户内安全检查等服务均未收取相应的服务费用。

### 1.2 城市管道天然气的价格调整机制

到目前为止,除北京等城市外,大多数使用管道天然气的城市仍采取燃气企业申请调价,政府价格管理部门组织听证会(民用价格调整)或征求意见(非民用价格调整),同时结合城市自身情况进行调整。目前,尚未建立起上下游联动的价格调整机制。

对于价格听证会,在代表选取方面还有待进一步完善,尤其是代表应能代表社会各阶层以及政府、企业和消费者三方面。且听证代表尤其是消费者对天然气价格的构成了解不全面,未形成客观和科学的认识。

### 1.3 现行城市管道天然气价格机制存在的问题

从上述资料来看,现行燃气价格机制在价格构成、价格水平、定价及调价机制方面均存在一些问题,主要包括:

(1)计划经济体制环境下形成的“城市燃气属于福利行业”观念仍未根本改变,目前,气价水平仍不能全面反映供气成本,与燃油、液化石油气等可替代能源相比,气价严重偏低;

(2)随着城市燃气行业立法的逐步完善、公众物权意识的形成,以及非国有资本的进入,有关收取管道接驳费的合法性、收费性质和收费标准等问题更加突显;

(3)现行的定价遵循一定的程序,但从政府、企业和消费者的能力和职责来说不尽科学和合理。政府应既是气价的制定者,又是价格的监管和控制者,政府角色定位模糊,难以实现有效管理;燃气价格按企业上报的个别实际成本定价,可能会导致企业的经营成本约束机制低效率化;部分参与价格听证的消费者因对企业情况不了解,发表的意见具有较强的个人观点和感情色彩,其对价格制订的参与的效率性较低;

(4)天然气上下游经营企业的调价不同步,使得下游天然气经营企业面临较大的经营风险。

## 2 香港、广州城市管道燃气价格模式

### 2.1 香港城市管道燃气价格模式

#### 2.1.1 香港城市管道燃气收费组成

香港经营城市管道燃气主要收费为三个项目:煤气标准收费、燃料调整费和保养月费。

##### (1)煤气标准收费

即以用户每月按照当时有效的收费表计算煤气费。月煤气标准收费设置最低消费标准,低于最低标准的按此标准收取。

##### (2)燃料调整费

香港的管道人工煤气以石脑油为主要生产原料。为避免石脑油价格随国际石油价格波动,进而影响煤气的标准收费,香港引入了燃料调整费机制,即实际原料成本高或低于原先设定的石脑油的基本价格时,则按照热值换算,相应调增或调减煤气费。燃料调整费机制的引入,较好的解决了煤气供应企业

主要生产原料成本的变化带来的经营性风险,对所有用户也是公平的体现。

##### (3)保养月费

燃气公司按照一定标准向居民用户收取保养月费,并提供维修炉具、预约检查炉具、定期安全检查、24小时客户服务热线等服务项目。对上述产品和服务以外的其他服务,燃气企业可收取服务费用。

#### 2.2.2 香港燃气市场的监管机制

鉴于香港城市管道燃气发展已经完全市场化,管道燃气只是城市能源中的一种,有电力、太阳能等诸多替代能源,煤气产品具有完全、充分的竞争性。香港政府认为,煤气供应企业不能列为单一产品的垄断企业,因此,在气价方面,香港政府奉行最少干预、最大支持的政策,而不监管气价,气价完全由管道燃气经营企业自主确定,且在自由竞争中定位、浮动。香港城市管道燃气监管部门仅实施燃气安全监管及城市环境、环保管理。

#### 2.2.3 其他相配套的政策及办法

(1)管道煤气的开通及煤气费押金的收取。在香港,用户提出选择使用管道煤气的意愿,煤气公司为用户开通管道煤气。在开通使用前,所有用户(居民和工商业用户)均需向煤气公司缴纳煤气费押金,在用户提出停止使用煤气的要求后,在扣除最后一次煤气收费后,余额悉数返还给用户。

(2)管道煤气的空置。如用户居住的房子暂时空置,用户可告之煤气公司空置前的煤气表度数及空置期,空置期内煤气公司只向用户收取每月基本收费及煤气保养月费。

(3)对困难居民的救助。在香港,生活困难的居民可向香港政府申请综合援助金,以保障其基本生活,不再对其煤气使用进行单项救助。

从上述香港管道燃气政府监管和收费可以看出:香港政府监管管道燃气仅仅限于安全监管及向香港市民提供安全服务,管道燃气价格等相关收费完全实施市场化的经济原则确定,同时,还形成煤气收费与以主要生产原料价格变动进行联动的收费机制和体系,对基本保养、维护及安全检查按照标准每月收取服务费,同时亦对属于用户产权的炉具等设备设施零部件的更换及测试收取相关费用,费用明确且合理,较好的解决了煤气供应企业经营性风险,亦解决了用户收费的公平性和合理性的问

题。

## 2.2 广州市城市管道燃气价格调整前后的情况

2006年12月26日前,广州市管道燃气价格主要包括管道燃气接驳费和气价。2006年12月27日起,广州市全市停止收取管道燃气初装费、增容费、开户费等费用,对之前用户已缴交管道燃气初装费、增容费、开户费的,不再退回;之后,用户与房地产开发企业或管道燃气经营企业签订合同,并已缴交了管道燃气初装费、增容费、开户费的,予以退还。对原已缴交初装费的用户可在一定期限内予以适当气价优惠,各地可根据当地情况,制定单一气价或两部制气价,对低收入困难家庭应采取价格优惠或补贴措施。停止收取管道初装费、增容费、开户费后,暂时维持目前管道燃气销售价格和计费方式保持不变。对燃气企业应用户要求提供的燃气设施改管、移表、封表、启表(不含初次开通)、办理过户手续等服务,可向用户收取一定费用,具体标准则由市物价部门批准后执行。

同时,广州市物价局表示,今后管道燃气销售价格按合理成本、费用、税金和利润核定。管道燃气经营企业维护、更新供气设施发生的维修费、折旧费以及计量装置校验、更换和强制检定等合理支出均计入燃气经营成本费用,新的管道燃气价格由市煤气公司提出具体方案,经价格听证会听取各方面的意见,研究制定新的管道燃气价格方案,报市政府审批同意后公布执行。

## 3 完善天然气价格机制的建议

从我国大多数使用管道燃气的城市的现状来看,我国大中型城市燃气发展还处于发展初期(管道覆盖率很低,管网建设投资大而气量销售收入少)或中期(城市燃气管网及气量销售具有一定的规模,基本实现盈亏平衡),尚未到达成熟期,因此,在气价无法按照“完全成本+合理利润”定价原则完全到位的情况下,收取管道接驳费具有遍性,亦有其合理性,但也暴露出了很多问题。从上述分析来看,香港特别行政区在城市管道燃气价格管理上有其先进性、公平性和合理性。在借鉴香港等国家或地区燃气价格机制基础上,就建立杭州市管道天然气价格机制及价格管理提供几点建议。

### 3.1 合理的天然气价格机制应充分考虑社会、企业和用户之间的关系

天然气是一种有限的资源,在各城市用气领域和用气量在快速增大的情况下,合理的天然气价格机制应充分考虑天然气的商品属性和资源稀缺性,使其具有一定的市场导向作用,能通过不同的价格水平和调价机制,引导各类用户合理使用天然气,达到用气结构的优化,提高利用效率;这样才能使企业获得合理利润,实现企业的可持续发展,消费者才可以获得可持续发展的优质服务。同时,基于燃气行业的自然垄断性质,价格体系设计中应充分考虑政府对价格承受能力较弱的用户的补贴机制。

### 3.2 逐步确立合理的天然气价格体系

燃气是一件“特殊”商品,它依附燃气管网实现供气,且正常情况下燃气经营企业为消费者具有持续、平等供气和维护燃气管网等义务,因此,燃气价格应是一个综合的燃气服务收费概念,消费者应为“保证其随时用气买单”。

#### (1) 逐步取消管道接驳费。

该费是在我国特定历史条件下产生的,其经济功能是为了补偿城市燃气服务的固定成本。在城市管道燃气发展的初期,收取管道接驳费为城市筹措巨额燃气工程建设资金发挥了积极的作用,同时使得现行的公益性气价制度得以继续存在,凭借低廉的气价和环保两大优势,为城市管道燃气的推广和市场开拓起到了积极的作用。但从接驳费本质来看,其体现的是管网工程的固定成本,本身并不构成被取消的原因。相反,由于城市管道燃气涉及千家万户,在当前大多数城市管道燃气发展还不成熟,管道燃气气化率并不高的情况下,如果单纯取消管道接驳费,可能因工程建设资金无从筹集而导致城市燃气工程限于停滞。从社会效益来看,取消接驳费还可能产生同时,加大燃气企业经营风险,减缓管道燃气发展,尤其是在目前的城市管道燃气价格尚未真实反映天然气消费的成本、税金和企业生存气价大幅上升、燃气市场萎缩、财政补贴压力增大等不利影响,影响城市燃气企业的持续发展和社会的稳定。因此,可考虑在目前初装费的基础上,在提高管道天然气销售价格的情况下逐步降低初装费收费标准,逐渐过渡至收取管道燃气表后管材料费及安装费,这样既可以保障城市管道燃气发展,也可以通过适当

降低初装费让更多的市民享用城市管道燃气,亦降低了目前初装费收费问题带来的社会舆论压力。

#### (2)逐步调整天然气价格。

由于管道接驳费弥补了供气成本中的固定成本,当前气价仅包含可变成本,相对与其可替代能源价格低廉。因此,在逐步降低甚至取消管道接驳费的同时,应使气价制订机制逐步向体现全部供气成本发展,气价结构逐步实现根据分类用户、不同季节、不同用气特性等因素来确定,气价水平逐步实现与市场挂钩,与可替代能源的等热值价格相当。对于价格承受能力较弱的用户(一般为城市中低保家庭及困难家庭)可实行政府向企业购买服务的形式,对该部分用户实行燃气气费补贴,气费补贴部分按照实际发生额度由市财政向燃气经营企业进行专项补贴,实际补贴额度以政府部门每年专项审计为准。

#### (3)建立综合的服务收费

燃气公司每天24h全天候接报抢修,投入大量人力不定期进行入户对用户户内管、灶具等燃气具进行安全检查,该等服务措施将随着用户群的增加和城市管道的发展而不断加大投入。因此,为更好的服务于用户,提供更为安全的燃气产品和更为便利的服务,建议应采用香港收取燃气保养月费,具体标准可按照杭州市经济发展水平和用户接受程度来制订,通过听证会形式来确立。

#### (4)建立合适的月基本气费制度

由于燃气管网投资成本大,投资回收期长,对于燃气经营企业而言,已经投资的管网资产在用户开户后因用户原因而造成闲置将造成燃气经营企业巨大的经营风险,鉴于香港煤气行业的管理经验,建立合适的基本月收费制度,可有效防止用户在开户后浪费燃气企业资源,提高公共资源的利用效

率。

### 3.3 加快建立上下游天然气价格联动机制

目前,上下游定价和调价分属不同级的政府价格管理部门审批和管理,上游因不涉及终端用户,定价和调价不须经听证这一程序,而下游供应商因涉及终端用户,调价须经用户听证。因此,往往存在上下游调价不同步,甚至存在上游天然气价格调整后数月、一年后下游天然气经营企业价格都难以得到调整,下游天然气经营企业面临较大的经营风险,尤其是在当前国内天然气涨价呼声较高的情况,建立上下游天然气经营企业销售价格与门站价涨跌同时间同方向联动调整机制尤有必要。该机制合理性和公平性可通过听证会的形式予以确立。在该价格调整机制形成后,上游天然气供应商调整价格时,下游经营企业按照该价格调整机制调整销售价格时不必再召开听证会,只需要燃气经营企业将调整价格情况报省市物价主管部门批准即可实施。对于管道燃气价格联动机制中运营费用发生变化需要调整价格联动机制时,可以举行听证会进行调整。

在听证会参与人员选择过程中,应选择具有一定专业水平并且对燃气企业有充分了解的人员参与。

### 3.4 完善政府监控机制

市场经济体制下天然气价格的确定应在市场下运作,用健全的燃气法规来规范,政府的价格管理部门权利的行使不宜过紧或过松。政府应该定位于“裁判员”的位置,对天然气价格实行宏观调控和实时监控,为天然气的产、供、销营造一个良性循环,以促进产业的健康发展。

## 敦煌汽车油改气获新突破

近日甘肃省敦煌市天然气公司传出好消息:经过敦煌市天然气公司和深圳凯鹏原环保汽车新技术发展有限公司携手技术攻关,目前敦煌市已经有一辆型号为4150型宇通柴油客车成功改造为天然气车,经过试运行,柴油车改为天然气车以后,动力性能跟柴油车不相上下,运营费用明显降低,从现在的天然气费用和以前的柴油费用相比较,节约费用开支达45%-55%。(张立 胡文馥)