

关于对城市管道燃气收取接驳费的陈述及建议

郑州燃气股份有限公司(450006)

1 城市管道燃气的特征

1.1 城市管道燃气是一种生活必需品,具有公用性,公益性和价格政府管制性,但也具有商品性的特征

(1)城市管道燃气公用性。城市管道燃气是满足城市人民生活的必需品,燃气供应者提供的城市管道燃气的消费对象不是社会中的个别人或个别阶层,而是城市普遍的社会公众。燃气供应者对于同等条件下的使用人必须采用同等的价格条件,以使社会公众可以平等地享有使用燃气的权利。同时,燃气供应者对于提出供应要求的使用人一般不得拒绝,除非这种供应不符合安全条件等原因而不能供应。

(2)城市管道燃气公益性。城市管道燃气不仅是为了让燃气供应者从中得到收益,同时也必须满足一定的社会性需要,实现一定的社会经济目标,如提高人民生活质量,改善环境等。燃气产品通常与国家的福利政策有关。当燃气被作为一种福利产品提供时,它就表现出较强的公益性特征。当它被当作私人物品时,它的公益性就弱。燃气产品的公益性在居民用户和商业用户或工业用户之间通常存在差异。因此,燃气产品的赢利水平通常受到限制,而且燃气价格在居民用户和商业或工业用户之间会有差别:对于居民用户,燃气法规通常以微利为定价原则,而对于工业或商业用户则采用合理利润原则。当然,燃气供应者提供了福利产品,它就有理由获得政府优惠政策或者财政补贴。

(3)城市管道燃气价格管制性。因城市管道燃气是专属管道供应,管道燃气服务具有自然垄断性。国家对燃气价格实行严格的价格管制,采取政府定价方式制定管道燃气价格,使管道燃气供应者缺少自主和平等。

(4)管道燃气能够满足人们日常生活需要和商业经营需要,具有价值和使用价值,具有商品的一般特性。管道燃气经营者与使用人通过订立管道燃气供用气合同,建立由一方提供燃气供另一方使用,另一方使用燃气并支付价金的一种法律关系。该法律关系理论上应当遵从民商事法律的意思自治规则,但基于上述管道燃气的三个特性使其失去在构筑燃气服务合同法律关系上的平等和自由理想落空。既然管道燃气具有商品性,那么也允许燃气经营者通过经营该商品实现利润。建设部 2002 年 12 月 27 日颁布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中规定:“市政公用企业应通过合法经营取得合理的投资回报,实现经营利润”。那么燃气经营者通过合法经营收回成本并取得一定的收益,是燃气经营者的合法权利。但对其收益应当根据城市管道燃气特性将其纳入经济法的综合调整机制中来考虑。

1.2 城市管道燃气是典型的网络性行业,初期投资大,回报率低

城市管道燃气工程建设包括长输管线、环城高压管线、市区管网、储配站、调压站等大型燃气工程建设,特别是为了服从于城市发展规划,在道路网络建设时就要预先敷设管径和长度都能满足该地区规划期内所需要的供气管网。该大型燃气建设属于资本密集型的产业,燃气管网建设需要先期、一次性投入大量资金,但其回报率较低,风险较高,仅靠企业经营性收入筹集很难在短时期内将一个城市的燃气产业发展起来。以郑州市为例:近三年来为配合市区及新道路建设,用于燃气建设的投资共计 4.3 亿多元;“十一五”期间,为配合市政建设西南高压四环、中压管线、调压站等,燃气建设计划还需新增投资 8.7 亿元。

1.3 终端用户需求波动大, 燃气供应者和终端用户之间存在供需矛盾

终端用户用气受到生活规律、冬夏季节差异、采暖等多种因素影响,用气时间、使用量等存在较大差异,比如每天中早、中、晚用气高峰,冬季用气量远远大于夏季,象北京冬夏季用气量相差十多倍等。而城市管道燃气供应者不但要保障持续、安全、稳定供气,还在调峰、供应服务设施建设等方面提出更严格要求,使燃气供应者在该方面增加投资,才能满足需求。比如日调峰需要建设储气柜,季节调峰需要建设大型储配站。郑州市为了缓解冬夏季节气源供应压力,公司投资 1.3 亿元建设应急调峰储配站,但该气源液化天然气从新疆汽车运至郑州,到郑州价为 3.3 元/m³ 左右,仍需以 1.6 元/m³ 销售,给公司经营带来巨大压力,如果公司纯粹为了经营完全可以不建设该储配站。还有工业、商服用户的不稳定性、不确定性和用气量大,使燃气管网建设和服务更为复杂。

1.4 城市管道燃气供应者承担着部分政府职责、社会责任,承担着繁重的社会义务

天然气属于清洁环保不可再生的高效能源,对改善大气环境质量、优化能源结构、提高城市品位、实现国民经济可持续发展具有十分重大的意义。政府既关注燃气事业发展,又对燃气经营者提出严格要求,燃气经营者需为完成政府公益性目标而承担政府大量指令性任务,比如规定城市气化率,保障弱势群体生活用气,保证特定行业、重点项目用气等等。

燃气经营属于易燃易爆的高危险行业,在安全监管上具有严格的要求,燃气经营者必须采取卓有成效的安全措施,保证广大人民的生命财产安全,为此需要投入大量人力物力财力,有计划的对燃气管网和设施进行长期的防范性检查维护,尽量做到早发现、早处置,把燃气泄漏事故的隐患消灭在萌芽状态,不让它酿成灾祸。比如郑州市天然气管道从 1986 年开始运营至今已经老化,每年均需投入 2 000 多万元改造、维修老的市区管网,1 500 万元维修庭院、户内燃气设施才能保证管网的安全、正常运行。

1.5 现行燃气价格形成机制不完善

(1) 计划经济时期的燃气定价

长期以来,大部分城市燃气企业属于国家所有

的事业编制单位,城市燃气管网基本由政府投资兴办,或者由政府财政全额补贴,与其他国有企业一样承担着繁重的社会义务。管道燃气主要是作为福利产品,实行严格的政府管制定价机制,其价格与低工资政策相适应,被当作公众的福利,而忽视了其商品属性,使价格严重低于价值,存在成本意识模糊、法律规定不清的问题。

目前,随着改革的深入展开,燃气经营企业经过改制,成为市场经营的主体,正在向市场化推进,已经脱离了传统体制。但是还有许多旧体制的痕迹,管道燃气定价还是没有完全摆脱福利事业的定位,依旧采取严格的政府管制定价方式,使市场化程度很低,不适应燃气市场发展需要。

(2) 现行燃气售价不反映全成本

目前,在城市管道燃气的供应中,燃气供应者一方面向用户出售天然气这一产品,同时,燃气供应者还附加向用户提供了输配及适用性处理的服务。根据《价格法》规定“价格包括商品价格和无形资产的价格。商品价格是指各类有形产品和无形产品的价格。服务价格是指各类有偿服务的收费。”的原则,燃气供应者出售天然气和提供燃气服务而支出的全部成本都应该得到补偿。因此,燃气供应者为提供燃气供应服务而铺设燃气管道等所支出的固定成本理应计算入燃气商品的总成本,并形成价格的一部分。即,管道燃气价格构成中的成本部分应包括管道燃气企业变动成本与固定成本的全部合理成本。但传统上以及目前,燃气价格主要是指燃气商品的销售价格,而并不包含燃气管网投资的固定成本,这是一种财政补贴的燃气定价,我们称之为“不完全成本定价”。实际上我国大多数城市目前气价结构中只包括原购气成本,而没有包括管输、服务、管网折旧、正常利润及扩大开发市场的经营成本等。这说明,城市配气加价的部分较低,不能有效补偿城市燃气管网的固定资产投资。换句话说,在我国,燃气价格在通常情况下并没有反映燃气服务的全部成本。该定价制,因我国城市燃气的最终定价受到上游垄断价格和用户承受力的两面夹击,各地的配气成本加价有限,不能覆盖管网的投资成本和运营费用,给燃气供应者带来较大经营压力(2005 年 4 月和 12 月,国家发改委已两次上调天然气出厂价格。且国家发改委[2003]1323 号文件明确规定:“西气东输天然气出厂

基准价每年调整一次;管道运价,初始价格确定后,根据成本、气量等因素变化每3年校核、调整1次”。预计随着国际能源市场价格不断上涨和社会经济的持续发展,天然气出厂价格还必将会进一步提高。但是市区天然气供气价格大部分当地政府未予上调)。为此,燃气供应者通过收取工程建设费补偿燃气售价带来的压力,并用于市区管网、储配站等大型燃气工程建设投资。

(3) 现行定价机制符合国际通行的定价规则

城市管道燃气的价格包括两部分:一是固定费用(国际上称为传输和配送费用,国内称为入网费、接驳费、燃气工程建设费等);二是变动费用(即购买燃气的费用)。

在收费形式上,不同的国家有不同的做法。有些国家是将这两部分费用合并,统统计入单位气价中收取。这种计费方式通常称为“完全成本定价法”,其特点是用户无需缴纳入网费,但需承受高气价。例如法国、德国、意大利等国家,其城市燃气销售与购买价格比均在4左右,也就是说,如果其门站单位购气价为1元,那么到终端用户手中的单位销售价格就是4元左右。在能源匮乏的日本,这一比例现已高达9以上。还有一些国家采取的则是将配送燃气的管网建设费用与燃气商品费用分开收取的“两部制定价法”。这种定价方法在实际操作中也有两种不同的表现形式,一种我们称其为“两部制定价一次总付法”,其特点就是用户一次性缴纳燃气管网建设费用后,享受相应的福利性的燃气供应价格。目前在我国各地均采用的是此种收费模式。而另一种我们称为“两部制定价分期付款法”的计费模式则类似于目前电信部门的收费形式,即用户每月缴纳的气费中,有一块是固定的管道月租费,无论当月是否用气都必须缴纳,另一块则是当月实际购气费用。

虽然各国、各地区收取燃气费用的方法、名称各不相同,但其所包含的内容从本质上却是一致的。而我国之所以采用“两部制定价一次总付法”是由国家所处的发展阶段决定的。现在我们的管网还处于初级发展阶段,城市燃气属于资本密集型的产业,燃气管网建设需要先期、一次性投入大量资金,而这些资金仅靠政府或企业经营性收入筹集是很难在短时期内将一个城市的燃气产业发展起来的,该收费形式有利于培植燃气初期发展。

2 接驳费存在合理性

2.1 现行燃气售价——不完全成本定价,没有反映全成本,以收取接驳费的形式弥补

如前款所述,我国大多数城市目前气价结构中只包括原购气成本,而没有包括管输、服务、管网折旧、正常利润及扩大开发市场的经营成本等,仅靠该定价机制,燃气经营者无法保证燃气工程建设资金的投入,收取燃气工程建设费用用于弥补经营亏损和输配管网建设。比如郑州市,由于燃气销售定价机制原因,现居民生活用气气价多年来一直维持在1.6元/m³(液化天然气从新疆到郑州价为3.3元/m³左右,从山西晋城汽运压缩天然气至郑州价格为1.9元/m³左右),销售民用天然气一直处于亏损状态,入网费作为尚不完善的价格体制下的价格补偿,居民在缴纳相关费用后获得了福利性的气价补偿。郑州市近3年来为配合市区及新道路建设,用于燃气建设投资共计4.3亿多元(其中:2003年0.897亿元,2004年1.15亿元,2005年2.2亿元)。仅靠正常经营根本无力承担巨额资金,即便燃气公司每年收取的燃气建设资金全部用于城市燃气工程和燃气设施建设仍然满足不了城市燃气建设的需要,燃气企业仍需通过银行贷款、发行股票、工程公司对外承揽业务创收等方式筹集建设资金,才能适应燃气市场发展的需要。

2.2 随着燃气事业的迅速发展,燃气工程前期建设投资加大

随着各地经济的迅速发展,城市框架的拉大,为配合市区建设,燃气经营者需要先期投入大量资金,用于提高供气能力,进行管网建设,而该管网附近近几年来往往没有燃气用户,没有收益,造成大量资金积压。2005年,郑州市为了缓解冬夏季节气源供应压力,燃气公司投资1.3亿元建设应急调峰储配站,目前已投入运营,郑州市“十一五”期间,燃气公司为配合市政建设西南高压四环、中压管线、调压站等,燃气建设计划需投资8.7亿元。

2.3 为了维护城市用户的安全供气,管网技术改造投入很大

燃气管网和燃气设施随着时间的推移,老化、腐蚀逐渐严重,为了维护城市用户的安全供气,每年需要维修燃气设施和管网,进行防腐等技术改造。郑州

市市区管网每年均需投入 2 000 多万元改造、维修;为了防腐,投资 1 000 余万元对管网进行阴极保护;每月对 1 700 余 km 的庭院管网巡检一遍,每年对几十万居民用户入户安检一遍,户内燃气表每 10 年更新一遍,还有户内管道、户外管道定期防腐处理,用户表前球阀、灶前球阀、户内立管、楼栋调压箱、调压站、庭院管网、庭院阀井等需随时维修、更新,为此,燃气公司每年需要支出 2 000 余万元。

2.4 上游供气量不足,城市供气紧张

目前,我国正面临着能源激烈竞争的大环境,据国家权威机构预测,2006 年至 2010 年,国内天然气商品量年均增长率为 17%,而同期天然气需求量年均增长率则高达 26%左右,到 2020 年,我国天然气缺口将达到 1 300 亿 m^3 。天然气作为一种清洁、环保的新兴城市能源,从整体上看正在取代其它能源,不断进入新的消费领域,在总需求远远大于总供给的大背景下,哪个地区能尽可能多的抢占到这种优质而不可再生的资源,无疑将在未来的发展中赢得先机。哪个城市能够筹到足够的资金用于气源建设,将会增加其气源竞争力,如果哪个城市燃气售价体制不改革,单纯取消燃气工程建设费收取,势必会造成燃气公司经营的巨额亏损,使得企业无力进行新的管网投资,无力去争取新气源,无力发展新用户,这对城市的长远发展和百姓的长远利益也是无益的。

2.5 保障气源长期供应安全

因为燃气易燃、易爆的特性,容易存在安全隐患、出现燃气事故,燃气经营者必须有计划的先期投入大量资金对燃气管网和设施进行长期的防范性检查维护,尽量做到早发现、早处置,把燃气泄漏事故的隐患消灭在萌芽状态,不让它酿成灾祸。以保证保障气源长期供应安全,保障广大人民生命财产安全。

3 取消接驳费产生的影响

3.1 燃气行业发展正处于初级阶段,迫切需要政府的政策支持,需要一个宽松的融资环境,如果取消接驳费,无法保障燃气企业的健康发展。

(1)燃气行业发展初级阶段,需要一个宽松的融资环境

中国燃气行业的特点,现在的管网还是很初始

的阶段,需要很大的投资建设。我国大中城市燃气,如果达到美国现在的管网水平,还需要 400 亿美元,达到英国的水平要 600 亿美元。如此巨大的投资,政府没有钱,而这些设施又要发展,怎么办?就迫切需要政府的政策支持,鼓励社会资金,外国资本参与市政公用设施建设,给燃气经营者一个宽松的融资环境,采取符合燃气市场发展的筹资方式,给投资者一定的利润的空间(没有利润他就不会做的),才能更好的发展燃气事业。收取接驳费用于城市管网建设就是很好的筹资方式,取消接驳费的前提首先是要理顺现行的燃气价格体系,改变燃气收费模式,脱离这一前提条件而单独取消接驳费显然是不符合公平定价原则的,如果单纯取消接驳费,会使燃气经营者的管输、管网折旧投资和服务等投资无法回报,将给燃气公司造成巨额亏损。

(2)对上市公司影响

燃气经营者因规范经营,具有良好的业绩,基于管网建设投资较大,需要通过上市募集资金用于燃气工程建设,部分燃气公司已经上市,目前运营状况良好。上市公司向联交所提交的盈利预测以及披露的信息等是以现行的政策为基础,并且接驳费是燃气企业收入和利润的重要来源,而一旦取消接驳费,公司不要说盈利,将面临巨额亏损。

3.2 对政府形象影响

取消接驳费后,必将打破目前政府、企业与市民三者之间的权益均衡态势,从而产生至少三种极其不利的后果:一是燃气公司每年承受巨额亏损,直至破产倒闭;二是政府每年要拿出巨额资金维持燃气企业正常的生产经营,导致政府财政负担加重;三是按照市场定价机制和完全成本定价原则,将上述费用统统计入单位气价后,使得居民用气价格成倍上升,造成许多市民经济上和心理上无法承受。不管何种后果都会给我市带来一系列不安定因素,产生大量的负面影响,给政府带来巨大压力,影响市政府形象。

3.3 如果取消接驳费,燃气售价大幅度上升

如果取消接驳费,按照完全成本定价原则制定燃气价格,在现有燃气售价基础上增加管输、服务、管网折旧、正常利润及扩大开发市场的经营成本等费用,燃气的价格势必将面临大幅上调。因为受各种因素影响,各地具体上涨幅度会有所不同。郑州市根据

我们测算燃气气价上涨 2.03 元/m³, 达到 3.63 元/m³ (现居民生活用气气价为 1.6 元/m³)。并且气价还会随着上游价格的上涨而上涨。这个价格市民是否能够承受?已交过接驳费的老用户又该如何定价?这些问题如不能妥善解决,势必会给我市带来一系列不安定因素,将不利于和谐社会的构建。

4 接驳费目前现状

目前,世界各地和全国各个城市都规定了收取一定的燃气工程建设费用,用于城市燃气工程建设投资。但是由于收费名称、渠道和方式各不相同,包括的范围、收取金额也各不相同,致使其比较混乱。国内城市燃气行业收取燃气工程建设资金主要有两种形式:一种是直接收取“燃气接驳费”,名称有:“初装费”、“燃气工程建设费”、“接驳费”、“开口费”、“入网费”等,方式上有的直接由燃气企业收取(如南京、长沙),有的由政府收取后再返还给燃气企业;另外一种,是连同水、暖、污水处理、环卫、布线等统一收取“基础设施建设费”(如北京)或者“城市建设配套费”(如深圳、青岛、合肥),政府有关部门收取后再按一定的比例划拨给不同的公用企业单位(如青岛每平方米收 225 元,比例为供热 57 元、管道燃气 38 元、道路 60 元、给水 8 元、雨水 11 元、污水 12 元、环卫 6 元等)。接驳费范围有的仅包含市区红线外管网,有的还包括红线内的庭院和居民户内设施等,但不管收取的名称和方式如何,收取后都是用于城市燃气工程和燃气基础设施建设。

郑州市根据规定,新发展用户一次性交纳燃气工程建设费 3 500 元/户,其中:市区管网工程建设费即“入网费”1 800 元,用户交纳后,获得接通管道燃气,获得稳定的、持续不断地使用燃气的权利,由燃气公司用于城市道路红线外的市区管网及长输管线、调压站、储备站等大型燃气工程建设;庭院管网安装费 1 000 元;气表、户内管道等购置及安装 700 元。

5 建议

基于上述原因,目前在政府价格管制的体制下,燃气售价未包含管输、管网折旧等运营成本、服务成

本、及扩大开发市场的经营成本等费用,取消燃气接驳费,燃气经营者面临上游供气价格上涨(国家定价)和下游燃气售价不但不动(省市物价部门制定),还降低的多重压力,燃气经营者将无法保证燃气事业的健康发展,建议继续保留燃气经营者收取的“接驳费”,但政府应加强对燃气接驳费的监督管理,建立科学的规范管理,以适应市场发展的需要。建议:

(1)明确接驳费的涵义。多年来,接驳费由于名称、说法的混乱,如称为集资费等,掩盖了其本质的属性,使终端用户产生了概念错误,基于以上分析,工程建设费是燃气供应成本当然组成部分的本质应得以澄清,收取的“接驳费”是补贴燃气不完全成本售气价格的一种方式,相关管理部门应对接驳费科学定义,明确其包含的范围、用途,以正视听,通过合法的程序对此费用给予确认,让燃气企业明明白白收费。同时规范“接驳费”收取方式,即保留目前的直接收取方式或者在基础设施建设费中收取的方式。

(2)按照公开、公平和透明的原则,加强对接驳费的监督管理。

对“接驳费”,一方面政府应当公示其收费标准和使用范围,监督接驳费的使用情况,管理项目投资,控制企业投资总量,定期对其使用情况进行审计,提高资金效率和社会资源合理配置,有效监督运营成本,防止成本无限制地增加,加重用户负担。另一方面,燃气经营者应当制定科学合理的接驳费使用制度,规范投资项目和成本项目管理,保证做到专款用于燃气工程、设施建设或者补贴销售成本,不得挪作他用。

(3)建立合理的价格机制,妥善解决燃气工程建设资金来源渠道。

燃气定价长远目标是建立“完全成本定价法”机制,实现市场化价格。但基于上述种种原因,目前国内直接从“不完全成本定价法”变为“完全成本定价法”时机尚不成熟。在实现燃气定价长远目标中,应当有一个适当的过渡期,在过渡期间,“不完全成本定价法——两部制定价一次总付法”逐步向“不完全成本定价法——两部制定价分期付款法”(气费+管道月租)过渡,进而实现“完全成本定价法”。同时,政府要适应市场需要,建立对燃气价格的“动态化”管理,根据天然气购进价格、通货膨胀率、成本因素的变化,及时调整天然气售价,建立天然气购进价格与

初装费收支情况及对初装费有关问题的建议

广州市煤气公司(510060)

1 公司概况

我公司为广州市市政园林局下属的国有独资公司,成立于1984年。经过20多年的发展,我公司已成为华南地区最大的民用燃气企业之一,业务范围包括燃气生产、供应及相关的燃气工程设计、施工、监理,燃气具生产、检测与销售,燃气技术咨询等各个领域。目前拥有固定资产近30亿元,为广州市70多万管道气用户和30多万瓶装液化石油气用户提供燃气输配服务,累计建成输配管网1700多km,2005年销售收入9亿多元,其中管道气销售收入6亿多元。

2 气源设施及管网建设资金来源与支出情况

我公司气源设施及管网建设资金来源主要为收取的管道煤气初装费(1996年前为用户燃气建设集资费)和政府投入的燃气建设工程资金。2006年4月至5月广州市审计局对我公司燃气建设工程集资费及管道煤气初装费收支情况进行了专项审计,审计确认截至2006年3月31日,我公司累计共收取燃气建设集资费和管道煤气初装费180999.02万元,累计共收到市政府为燃气建设工程投入资金32542.43万元,合计213541.45万元;累计完成气源设施及管网建设支出201227.88万元,专项资金

结余12313.57万元。

2.1 我公司“初装费”收取情况

(1)“初装费”收取标准

1988年至1996年收取用户燃气建设集资费,根据市政府文件规定,收取标准为:依据交款时间不同按户收取700元至1400元。

1996年至今向管道煤气新增用户收取初装费,根据市物价局规定,收费标准为:低层建筑居民用户3000元/户;高层建筑居民用户3500元/户;对于未入住的小区我公司向开发商收取2200元/户;工业、商业、公福用户2200元/m³(按申请日用气量计收),设计、施工、安装费按市建委定额标准向用户收取。

(2)初装费收支管理及会计核算情况

我公司收取的初装费与正常生产资金一起存储、使用,没有实行专户存储。

会计核算方面,2003年之前,收取的初装费在“专项往来”科目核算,投资支出形成固定资产后,相应金额转入资本公积。自2003年1月1日起根据《财政部关于印发〈关于企业收取的一次性入网费会计处理的规定〉的通知》(财会[2003]16号)规定,对收取的管道煤气初装费扣除税费后在“递延收益”科目核算,按10年期限摊销转收入。我公司对管网资产按25年计提折旧。

2.2 市政府为燃气建设工程投入资金情况

我公司累计收到的市政府为燃气建设工程投入

销售价格的联动机制,采取浮动价格、阶梯价格、季节价格等,以保证企业正常运行条件,避免因价格矛

盾的积累,在调整时引起对经济和社会的不必要震荡,影响和谐社会构建。