

## 对城市燃气价格监管的思考

北京市燃气集团有限责任公司(100035) 吕 淼

**摘要** 最近几年,我国的燃气产业呈快速发展态势。燃气产量、消费量增长速度加快,燃气管网向纵深发展,气源呈多样化发展。伴随着燃气市场的不断发展,政府对燃气的监管要求也越发突出。由于燃气价格既涉及燃气企业的利益,又事关城市广大用户的利益,所以,自然成为监管中的重点。本文通过分析目前的国内燃气行业状况、国外的燃气价格及监管体制,提出了根据不同的市场环节实行燃气价格分类监管,对非自然垄断性的业务逐步放开其价格,根据供求关系,由市场决定价格,以充分发挥市场在这些领域中的基础性调节作用,从而最终实现资源的有效配置的建议。

**关键词** 燃气 价格 监管

截至 2008 年底,全国人工煤气供应总量达 355.8 亿  $m^3$ ,天然气供应总量达 368 亿  $m^3$ ,液化石油气供气总量达 1 329.1 万 t; 全国城市用气人口达 3.32 亿人,燃气普及率达到 89.55%; 燃气的应用也从民用为主,转向工业、商业、燃气汽车、采暖等多种用途共同发展。伴随着燃气市场的不断发展,政府对燃气的监管要求也越发突出。在所有监管问题中,由于价格的特殊性和重要性,使其成为政府对燃气实施市场监管的重点。

### 1 国内燃气价格市场现状

中国目前的城市燃气行业基本上还是一体化的垄断经营,尽管燃气设备的生产、安装和维修及燃气工程建设领域的产品和服务的价格监管已经取消,但是政府对燃气的价格监管仍延续了计划监管体制。这种体制较明显的问题是,一方面燃气采购价格市场化,另一方面是燃气销售价格制定缺乏灵活性。20 世纪 90 年代后期,各种燃气采购价格基本实现市场化,即由市场供需状况调节。然而,燃气的销售价格需要考虑地区性的居民收入水平、工业生产成本水平等因素,执行地方政府的指令性价格,导致燃气销售价格始终不能如实地体现其价值。城市燃气企业并不希望把价格定的很高,定的高会流失掉很多用户,对企业来讲是一种损失。尤其是燃气和其它

能源是互相竞争的,不是绝对垄断的。但是,过低的燃气价格又造成了企业的经营性亏损,制约了企业的进一步发展。

### 2 国外燃气价格市场及监管现状

#### 2.1 美国

美国的燃气价格构成是建立在燃气生产、输送和销售结构分拆的基础上的。其基本原理是将天然气商品的生产和销售视为竞争行业,按市场竞争的边际成本定价。而高压管道的运输和城市管网的配送则被视为自然垄断行业,实行成本加成定价方法,即实际运营成本加上法定的固定回报率。城市管网的运营费用又根据固定成本和变动成本在客户预定的容量和实际用量之间分摊,从而细分为容量价格和用量价格两部分。

#### 2.2 欧洲

##### (1) 德国

德国政府对天然气的价格管制较少,对于批发和传输价格没有控制,原则上如何定价是企业的事情,但要服从竞争法和欧盟相关法律。德国对价格的唯一干预工具是“联邦燃气价格管理条例”,区分了价目表和非价目表(合同用户)两类用户,该条例对小用户(1 200 万  $m^3/a$  以下)予以优惠,配气公司被要求至少提供两份价格表,即义务价目表和可选择

价目表;对于合同用户采用阶梯定价和两部制定价。

## (2)法国

法国的情况类似于美国,但又有其特点。一是,由于法国燃气(GAZ DE FRANCE)垄断了全法国95%的城市配气管网,所以政府对燃气价格的监管较欧洲其他国家要严格,其收费分为固定费用和使用费用;二是,法国政府规定,对居民用户、商业用户必须采取成本加成法,而对工业用户采取倒逼净市场价值定价法。同时,法国燃气每年5月和11月还要修改燃气商品价格,避免因油价的频繁波动给天然气价格带来的不利影响。

## 3 借鉴国外经验,建立符合国情的燃气价格监管机制

国外的价格监管机制对我们具有借鉴作用,但是,国情要求我们不能照搬国外的经验,而是要根据市场的特点,建立符合自身需要的监管机制。

显然,从燃气行业的业务性质来看,由于燃气设备的生产、安装和维修及燃气工程建设等属于竞争性业务,政府可以取消对这部分产品和服务的价格监管,由市场来选择经营者。事实上,这部分产品和服务的价格监管早已取消。

燃气管网输送的自然垄断特点,决定其必须由一家企业垄断经营,毋庸置疑,这种经营体制要求政府必须对其进行价格监管。

燃气销售是一个竞争性的业务领域,其业务特点是从燃气输送企业购买燃气后,再向用户销售。从理论上说,在燃气销售市场形成有效竞争后,供应商向用户提供的燃气价格最终应该通过市场的竞争形成。在目前的阶段,政府可以通过招投标引入竞争,

选择价格低、服务质量高的企业为用户提供燃气。但是,这里可能存在对质量的判断比较困难的情况。如果是这样,最低的出价有可能影响服务质量。这种情况下政府就必须介入进行监管。我们用表1总结燃气行业的价格监管政策。

根据前面的分析,得出的结论是:除了燃气管网输送仍应置于政府的严格监管外,其余的生产和服务价格应在竞争条件成熟后逐步放开,即采取价格监管分类政策,目的是为了通过引入竞争机制降低燃气产品价格,这也是价格监管的最终目标。

在市场经济中,价格的决定完全取决于市场结构。在燃气市场结构重组后,由于不同的业务领域市场结构的差异,最终决定了不同生产环节所提供的产品和服务的价格形成机制的不同。

### 3.1 燃气生产领域

在燃气产品的生产中,引入竞争,实行竞价上网,以利于进一步降低生产成本和销售成本,带动整个燃气行业的发展。

### 3.2 燃气管网配送领域

在燃气产品生产环节由多家企业竞争性经营之后,燃气输送企业就成为燃气的中间商,燃气输送企业向多家企业采购,然后再出售给零售商或最终用户。在这种结构下,如何确保居于独占地位的燃气输送企业优先采购符合质量规定且价格较低的燃气,是实现竞争效率的关键。根据国外的经验,由中间商以公开的方式竞争性招标采购,定期公布向各生产企业的采购量和采购价格,是一种较好的制度安排。

对于需要监管的输送环节的价格监管,政府可以采用一项具有激励性的监管模型,目的是为了促进垄断经营的企业提高生产效率。见公式1:

$$\text{公式 1: } P(t+1)=Pt(1+RPI-X)$$

表1 燃气行业的主要业务与价格监管分类政策

主要业务	现行定价制度	价格监管政策
燃气设备的生产、安装和维修及工程建设	竞争性定价制度	取消价格监管
燃气产品生产	燃气生产、输送和销售一体化定价制度	运用竞争机制,适度价格监管
燃气管网输送	燃气生产、输送和销售一体化定价制度	实行严格的价格监管,可采取模拟竞争机制的价格监管
燃气销售	燃气生产、输送和销售一体化定价制度	市场竞争机制形成

假设管网输送气价格为  $P_2$ , 市场决定的燃气产品价格为  $P_1$ , 显然,  $P_1$  为管网输送企业的采购成本,  $RPI$  为零售价格指数,  $X$  为技术进步率(生产效率增长率)。

道理很简单, 企业的价格应该随通胀率的上升而上升, 随企业技术进步的加快而下降。企业需要不断提高技术进步, 降低成本才能获得更高的利润。

### 3.3 燃气销售领域

与燃气产品的生产一样, 燃气销售在存在竞争的情况下供气价格可以通过竞争形成。同时, 针对下游不同类型的用户制定不同的分类价格, 在保障用户合理消费的前提下, 实行差别化、季节性和阶梯式燃气价格机制。

## 4 结语

对带有自然垄断性的燃气行业, 政府定价应根据“公平合理、切实可行”的要求, 建立由政府、企业、消费者共同参加的价格协调机制, 通过共同谈判、协调, 制定大家都能接受的合理价格。

政府应针对不同市场环节实施分类监管, 建立约束市场供求双方的准则, 既能最大限度地保护消费者的应有权益, 又能保障生产者开展正常经营的积极性; 同时防止个别企业滥用市场垄断力量来谋取高额利润, 充分发挥价格机制在市场经济中调节资源配置的作用。对非自然垄断性的业务逐步放开其价格, 根据供求关系, 由市场决定价格, 以充分发挥市场在这些领域中的基础性调节作用, 从而最终实现资源的有效配置。

### 参考文献

- 1 仇保兴 王俊豪 中国市政公用事业监管体制研究 2006年 中国社会科学出版社
- 2 姜润宇 城市燃气——欧盟的管理体制和中国的改革 2006年 中国市场出版社
- 3 中国城市建设统计年鉴 2008年 中国计划出版社
- 4 IEA, INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, Natural Pricing in Competitive Markets, 2006
- 5 <http://www.ofgem.gov.uk>
- 6 <http://www.AFG.fr>

## 美国数次调整天然气政策

美国是世界天然气消费的第一大国, 20世纪70年代初期天然气消费量就超过6000亿 $m^3$ , 占世界天然气消费总量的58%。近30年来, 除极个别年份外, 天然气消费量均高于5000亿 $m^3$ 。美国天然气市场快速发展期从20世纪30年代初至70年代末, 以1931年建成的德克萨斯州潘汉德至芝加哥长度超过1600km的输气管道为初始标志, 共经历了40年时间。20世纪30至40年代, 大型气田的发现、管输能力大幅增加和气价便宜等促进了天然气消费。从1930年开始天然气储量每年平均增加1920亿 $m^3$ , 天然气管线总长10余年间由24万km增加到31.5万km。这期间, 政府全面控制气价, 气价不到油价的15%, 天然气消费每年增加53亿 $m^3$ 。20世纪60年代, 天然气需求的快速增长和地球物理技术的发展, 促进了勘探发现。期间发现的储量在85亿 $m^3$ 以上的大型气田有103个, 天然气储量增加4.05万亿 $m^3$ 。天然气管道平均每年增加4.48万km, 形成了连接48州的全国天然气管网, 还建成了一批储气库。这一时期, 天然气价仅为油价的2%, 天然气消费每年增加193亿 $m^3$ 。在快速发展的后期, 美国天然气市场经历了波动阶段。政府设定的价格低于天然气实际价值, 导致需求猛增。生产商利润微薄, 勘探和开采动力下降, 天然气储量以每年2600亿 $m^3$ 的幅度下降, 到20世纪70年代末, 储量降至5.6万亿 $m^3$ 。每年建设的管线长度也减少一半。市场供应严重短缺, 政府开始限制天然气的使用。一系列新情况的出现, 致使政府着手进行政策通知, 1978年出台《天然气政策法》, 宣布逐步解除对天然气井口价格的管制, 生产者积极性不断提高, 天然气产量急剧反弹。同时, 在天然气供应方面引入市场竞争机制; 逐步解除对天然气使用的限制; 开放管道运输业。伴随这一系列的改革, 美国的天然气市场也进入到了成熟发展期。

摘自《中化商务网》