

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2012.01.006

对建立和完善城市燃气价格形成机制中 价格联动和听证制度问题的探讨

□ 北京市燃气集团调查研究室(100035) 吕 淼

摘 要: 2010年6月1日,国家发改委上调天然气出厂价格,2010年11月和2011年4月,又相继两次发文要求地方暂缓调整天然气价格。由此造成处于燃气产业链下游的城市燃气企业普遍经营困难,运营风险增加。由于国家实行天然气价格的分级管理,造成城市燃气企业调整价格受到诸多因素的影响和条件的制约。本文从目前城市燃气价格机制和面临的形势入手,对建立价格联动机制和完善价格听证制度问题进行探讨。

关键词: 燃气价格 价格联动 听证

1 当前城市燃气价格形成机制的特点和面临的局面

1.1 我国当前城市燃气的价格形成机制

我国当前城市燃气价格形成机制大体上包括以下几项内容:

(1) 按照现行《价格法》规定,天然气价格在政府定价和政府指导价范围内。我国的政府定价实施分级管理,天然气产业链条各环节分别归各级政府管理。城市燃气作为城市市政公用事业,价格由城市政府管理。

(2) 按《价格法》的规定,制定政府定价和政府指导价,应当依据有关商品或服务的社会平均成本和供求状况,国民经济与社会发展要求以及社会承受能力。

(3) 与一般的国家定价或国家指导价不同,制定关系群众切身利益的公用事业价格的政府定价或政府指导价,要经过听证会程序。听证会由价格主管部门主持,征求消费者、经营者和有关方面的意见,论证其必要性、可行性。

1.2 当前城市燃气价格形成机制运行情况的分析

(1) 天然气价格分级管理,价格链条传递受阻

在天然气产业链条中,城市门站以前的价格由中央政府制定,门站之后的价格——即城市燃气销售价格,由地方政府制定。按照《价格法》的规定,天然气各环节价格的制定依据是相同的:制定政府定价和政府指导价,应当依据有关商品或服务的社会平均成本和供求状况,国民经济与社会发展要求以及社会承受能力。但由于各级政府对这些依据的侧重点不同,往往导致价格链条各环节的不协调。最近几年,中央政府较为侧重社会成本和供求状况因素,加快了出厂价格调整的频率,同时也相应调整了门站价格;但地方政府往往侧重国民经济与社会发展要求和社会承受能力,对销售价格的调整持保留态度。从而造成价格调整不协调,燃气企业利益受损。

2010年上游再次调整天然气价格,由于受地方政策的制约,即使是召开了价格听证会的部分城市燃气企业天然气价格未能及时顺出。

(2) 政府价格调控手段单一

当前,城市政府控制燃气价格,缺乏行政手段以外的其它方法。价格法规定:“政府可以建立重要商品储备制度,设立价格调节基金,调控价格,稳定市场。”对于城市燃气价格,城市政府往往重视调控,

忽略手段。

经济手段，对调控城市市政公用事业价格非常有效。如：为鼓励居民更多的利用公共交通工具，需要使公交车票价格低于其成本，但又要保证不挫伤公交企业运营的积极性，因此，北京市政府实行公交车票打折政策，同时给公交企业补贴。几年下来也未见公交行业萎缩。城市燃气价格，有时候也需要经济手段调控。当前，天然气出厂价格有着强烈的上涨欲望，在2011年3、4月份，国家发展改革部门和上游燃气供应企业人士曾在不同场合表示，要加大国内天然气价格改革力度，尽快使国内天然气价格与国际接轨，可以预见的是，上游天然气价格的上涨的频率会逐渐加快。在这种形势下，城市政府将会面临一种决策选择：是跟随上涨，还是有所保留？如果决策选择后者，而经济手段跟不上，城市燃气企业的利益就将受损。

燃气购进成本上涨，燃气销售价格随之上涨，是合理行为。在市场环境中，随成本上涨而涨价的行为能否实现，取决于消费者的选择，涨价后仍能卖得出去，涨价就会实现；涨价后卖不出去，就会少涨或不涨。

（3）天然气产业结构总是伴随涨价的冲动

我国天然气的生产、进口、长途管道运输，直到城市门站，都处于几家垄断之下，上游天然气生产者与中游管道公司的身份存在重叠，这实际上构成了上游和中游的纵向一体化，形成寡头垄断之势，而且每个垄断者各有各的管线、各有各的市场。竞争的缺乏使经营者总是具有的涨价冲动得以发挥，成为推动政府提价的强大动力。

价格本来决定于市场供求，国内的价格本应决定于国内市场供求。竞争的存在可以使市场需求方通过市场力量限制供给方的涨价冲动，而在国内目前垄断市场的环境下，天然气生产企业更是按捺不住，不断抛出和国际市场石油价格接轨的主张。所谓与国际市场接轨就是为这种垄断服务的涨价理论。

1.3 当前城市燃气价格形成正面临进口带来的高价和价格波动对承受力和稳定的冲击

（1）进口天然气增加使城市燃气面临高价的冲击

进入2009年以来，来自中亚的西气东输二线已经通气，设计能力达每年300亿 m^3 ，2010年1月已经进入中国市场。2010年，国内天然气表观消费量首次突破1 000亿 m^3 ，累计进口天然气166.1亿 m^3 ，天然气对外

依存度进一步有所提高，对外依存达到11.7%，较去年同期增长3个百分点。预计“十二五”期间，上海、福建的LNG项目将陆续投产（设计能力每年80亿 m^3 ），而且还有中俄两条供气管线已经在谈判，年设计能力达700亿 m^3 ，还有中缅管线也在协商，年设计能力达120亿 m^3 。此外，还有部分LNG进口项目也已获批准。随进口的实际增长，国外购进价格不可避免的要影响国内价格。中亚气进入我国边境，价格已经达到2元/ m^3 ，国内销价必然要在此基础上形成。在此基础上形成的销价，国内现有天然气用户即使消费得起，可能也不愿意接受如此高的价格。

（2）价格上涨过快时需求增长会出现滞后

由于进口气价格的提高，将会抬高最终销售价格，但最终销售价格的提高可能导致需求萎缩，使总需求跟不上进口导致的供给增长。首先，工业用户将选择替代能源。终端用户使用的主要能源有天然气、液化石油气、电力、煤炭、成品油。其中，天然气的主要替代能源是液化石油气和电力。作为可替代能源，价格上涨就是“双刃剑”。近几年天然气价格波动，工业及商业用户放弃天然气，选择液化石油气、电力、成品油等替代能源的态势日趋明显。如果天然气大幅上调价格，将大大削弱天然气的价格优势，减少竞争力，不但将促使现有工业用户选择替代能源，还将严重影响未来潜在的天然气利用终端市场开发，导致天然气终端市场萎缩。其次，居民消费也可能转向其他能源。当前，我国已有近300个城市应用管道天然气，全国大中型城市天然气民用气人口已达1.3亿，城市燃气中的天然气供应量达到350多亿 m^3 ，约占全国天然气总消费量的50%。如果燃气销售价格上涨过快，收入低的消费者将因加重生活成本负担而转向廉价的燃料，收入高的消费者也将转向更加方便的能源。

（3）改善民生、保护环境等政策要求稳定的天然气市场条件

随着科学发展观的深入落实，民生问题更加被重视。政府对与居民生活关系密切的城市供电、供气、供水、公共交通、供暖等市政公用事业产品价格的稳定与否十分敏感。对这些价格，地方政府依然采取十分谨慎的态度。对于民生来说，不仅要求天然气有充足可靠的供给，也要求有相对或基本稳定的价格。当

然，基本稳定不是价格不动，只是要求价格的上涨要和居民的承受能力相适应。一个标准就是这些价格的上涨不能超出居民可支配收入的增长速度。改善民生要求，让居民收入的增长较多地用于满足传统消费、增加新的消费领域，提高消费质量。如果供气价格上涨超出居民收入的上涨，肯定难于被居民接受。

另一个有关的问题是环保政策。天然气属于优质能源，使用天然气排放的二氧化碳量较低，在提倡节能减排的今天，天然气应该被积极使用。而扩大天然气的使用，价格需要相对合适。如：北京市从保护环境的角度出发，增加了天然气在城区冬季供暖的使用量。但天然气价格高，会导致供暖成本增加，进而增加居民负担；而降低天然气价格，会损害燃气企业的利益。因此，北京市政府决定给使用天然气取暖的用户以补贴。这个补贴，实际上是对扩大天然气市场的补贴，也是对减排环保的补贴，使居民在取暖上的支出不因使用天然气而超出原来的支出。

2 完善当前价格形成机制的建议

2.1 建立上下游价格联动机制

(1) 联动的紧迫性：国家将资源性价格改革作为2011年的重点任务

自2003年西气东输一线运营7年以来，国家已经5次上调天然气出厂价格，累计上涨已达0.7元/m³左右。尽管每次上涨幅度都不算大，但也未能在最终销售价格上完全体现出来。地方政府往往考虑承受能力、社会稳定和谐等因素，尽量减少终端销售价格的上涨。下游价格调整滞后和不到位，使燃气企业成本得不到补偿，利润大幅度下降，一些企业出现亏损。据中国城市燃气协会提供的资料，当前，平均每立方米天然气销售盈利仅在0.1元左右。如果出厂价格每立方米提高的幅度不能全额传递出去，燃气企业的前景将是十分可怕的。

天然气价格与国际市场原油价格接轨的传言更加剧了燃气企业的恐慌。因此，从2010年开始，燃气企业就纷纷要求，在天然气出厂价格提高的时候，同时出台天然气价格上下游联动机制。

(2) 联动的方法

在有些省市，已经有了非居民用气上下游价格联

动机制，甚至也有居民用气价格联动的规定。

比如，上海2007年就建立了非居民用户天然气销售价格与上海市天然气综合门站价涨跌同向联动调整机制。2007年11月份西气东输一线将工业用户出厂价每立方米上调0.4元。上海市随之第一次启动了联动机制，对工业用户销售价格每立方米顺加0.4元。上海还在2008年12月推出了居民价格联动机制，规定居民用户价格与上游门站价格涨跌同向联动，但规定1) 每次上涨幅度不得高与10%；2) 两次联动间隔时间不得少于24个月。

虽然已经建立了居民和非居民用户的销售价格联动机制，但是否能够足额、及时的实施联动还存在不确定性，燃气经营企业对此仍十分担心。

为此，我们认为，国家应出台完备的价格联动措施。这个措施应体现：时间上一致，费用全额联动，价税共同联动；联动的频率不宜过快、周期不宜过短等特点。

——应明确规定中央政府变动门站价格的同日地方政府也应调整终端销售价格；保证燃气企业不因时间滞后而承担购气涨价成本。

——应明确因涨价增加的支出全额联动。燃气企业因上游涨价增加的支出，大于价格上涨的数额。比如每立方米天然气门站价格上涨0.2元，燃气企业每销售1立方米天然气增加的支出不仅是0.2元，还包括合理的进销差平均到单位气体的损耗成本，还包括增值税、营业税的增加额。

——联动的频率应该顾及价格的稳定要求、顾及企业技术对时间的要求等，以1年1次为宜。

2.2 改善价格听证制度

城市燃气价格，是燃气价格和城市配气服务价格捆绑在一起的价格，城市政府只是城市配气服务的管理者，不是燃气生产和长途运输服务的管理者。所以天然气价格的听证应分为两个部分：门站价格中包括了垄断经营的长途管输服务收费，因而根据《价格法》第二十三条的规定“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价，应当建立听证会制度。”，门站价格调整是需要听证的。城市配气服务也是垄断经营的，因而也是需要听证的。以往的听证过于简单，使听证的组织者和参加者都错了位，城市

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2012.01.007

深化认识天然气分布式能源的总体价值

□ 北京恩耐特分布式能源技术公司(100035) 汪庆桓 康奇兰 王鑫特

1 前言

我国当前已开始进入分布式能源(NG-DER)规模化发展时期,2011年10月国家发改委、财政部、住房和城乡建设部、国家能源局联合发表了《关于发展天然气分布式能源的指导意见》(发改能源【2011】2196号文)^[1]。文中明确指出:目前,我国天然气供应日趋增加,智能电网建设步伐加快,专业化服务公司方兴未艾,天然气分布式能源在我国已具备大规模发展的条件。该文指出与传统集中式供能方式相比具有能效高、清洁环保、安全性好、削峰填谷、经济效益好等优势,推动天然气分布式能源发展具有重要的现实意义和战略意义。

本文内容是对规模化发展分布式能源成本效益及

总体价值的深化分析,着眼于业主或开发商、公用事业部门、社会整体的不同视角来剖析分布式能源带来的影响。提出了一个分析分布式能源总体价值的一体化模型,以及利用这一模型进行量化分析的方法。

2 树立深化认识NG-DER总体价值的理念

NG-DER的许多效益与成本并非体现于直接参与NG-DE建设的业主或开发商,而是体现在更广泛的人群,经济学称之为“外差因素”,意指个别集团和个人的效益与成本与社会效益与成本之间的不一致。这种“外差因素”不加以考虑的话就会成为市场失败的一个重要的因素。换言之,只有市场机制能够体现NG-DER包括“外差因素”在内的全面的效益和成

政府听证了上级政府决策的意见,长途管道服务的直接消费者城市燃气企业没能参与其所消费(尽管不是生活消费而是生产消费)的服务价格的听证。

首先,作为自然垄断的商品价格,在其产生垄断的最初环节听证。天然气的最初垄断,产生于长途管网运输。因而应该听证的是城市门站价格,管理城市门站价格的政府机构,应是听证会的组织者。城市燃气价格的管理机构,应该作为一方代表,参与听证。

其次,作为公用事业价格,听证制度应该针对配气服务收费的制定。如果城市燃气价格的管理者认为有必要组织天然气最终销售价格的听证,可以按照价格管理权限在自己的管辖范围内听证和决定天然气的价格。

3 结语

由于国家对天然气价格实行分级管理,造成城市燃气企业价格调整受到较多条件的制约和影响。在国内天然气价格机制尚未科学建立起来的背景下,无论是建立价格联动机制,还是完善价格听证制度,都是目前城市燃气企业急需获得的政策支持和普遍诉求。但是,从长远来看,伴随国外进口天然气的增多,价格联动机制亦或价格听证制度,都无法从根本上解决既要保持天然气价格相对稳定,又要求适应进口气增加、国际市场气价的变化之间的矛盾。现行的价格机制可能不能适应这种要求。因此,完善和创新城市燃气价格形成的机制是我们必须要重点关注的问题。