

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2016.05.008

对城市管道天然气定价相关问题的思考

□ 深圳燃气集团 (518049) 涂 旭

摘 要: 近两年我国天然气市场进入调整期, 供需偏紧转向供需宽松, 用气企业对燃气成本敏感, 天然气定价合理与否直接影响着其应用程度进而影响我国能源结构战略。本文对我国管道天然气定价方面存在交叉补贴、计价成本标准不统一、上下游传导脱节等问题展开分析探讨, 并提出了相关思考建议。

关键词: 天然气 定价 问题 思考

1 管道天然气定价现状

长期以来, 我国天然气市场价格由政府主导, 实行政府指导价或政府定价。管道燃气价格主要由进气成本、输配成本(管输费、储气费、配气费)、税金、利润构成。目前国内天然气终端价格普遍采用成本加成定价法确定, 地方物价主管部门根据天然气生产企业的平均成本加上合理利润率确定天然气终端销售价格。

1.1 管道天然气用气分类

各地通常对管道天然气区分不同性质用气分类定价, 以深圳市为例, 目前管道天然气用气按性质分为3类: 居民生活用气、公用性质用气和工商业用气。居民生活用气包括居民居家生活和集体宿舍用气, 以及学校教学和学生生活、社会福利机构等国家和省有关政策规定按居民生活用气价格计收气费的特定用气; 公用性质用气指党政军机关及其所属事业单位、社会团体、医院和企业职工食堂等公共服务机构用气; 工商业用气指除居民用气、公用性质用气以外的工商业、经营服务业等的用气。

1.2 各类用户定价情况

我国天然气价格由各级定价部门根据不同区域和管网具体制定, 居民用气价格和公用性质用气价格一

般会低于工商业用气价(大型直供工商业用户除外, 如天然气发电厂等)。按《国家发展改革委关于降低非居民用天然气门站价格并进一步推进价格市场化改革的通知》(发改价格〔2015〕2688号)要求, 目前, 全国各地对居民用气基本实行三阶梯气价政策, 以深圳市为例, 居民用天然气执行政府定价, 分夏季和冬季执行三阶梯气价政策, 第一阶梯气价为3.5元/m³, 第二阶梯气价为4元/m³, 第三阶梯气价为5.25元/m³, 计费按月度周期计量, 月度用气量达到分档气量临界点后开始实行阶梯加价; 深圳市对工商业用气采用价格联动机制, 2015年11月20日随西二线天然气到广东省的最高门站价格下降相应下降, 目前深圳市工商业用气最高限价为4.57元/m³, 西二线管道天然气供应燃气电厂最高限价为2.58元/m³; 公用性质用气维持之前执行的3.70元/m³。

2 管道天然气定价存在问题

2.1 交叉补贴严重, 不利于用气市场化

由于历史原因, 我国各地居民生活用气定价具有一定的公益性, 为保障民生、稳定物价, 地方物价主管部门一般将居民生活用管道天然气定价较低, 部分地区居民生活用气收入甚至无法弥补成本支出, 用量

越大可能导致企业亏损越大。而燃气企业要生存要发展就势必转嫁该部分经营成本,进而产生居民与工商业用气间的交叉补贴现象,导致出现一些天然气工商业用户放弃使用天然气转用其他替代能源的情况。居民用气与工商业用气定价之间的交叉补贴现象有悖于市场定价规律,不利于保障用气工商业用户的利益,在一定程度上影响了燃气企业的平衡运行和健康发展。

2.2 无全国统一的成本监审及定价制度,计量标准不一

管道天然气定价成本是确定其价格的重要基础,目前我国尚未出台全国统一的城镇燃气成本监审制度,各地纳入计价的成本计量标准存在差异,如对人员薪酬的计量、固定资产的折旧年限、残值率、供销差等方面各省的规定标准不一。以人均工资计量为例,广东、江西等省管道燃气(天然气)定价制度规定,人均工资按最高不超过以下两个数值孰低原则确定:①统计部门公布的当地该行业职工平均工资;②当地城镇在岗职工平均工资的1.2倍;而福建省、浙江省、湖北省相关规定为人均工资原则上据实核定,最高不得超过统计部门公布的当地该行业职工平均工资。现实中部分地区在岗职工平均工资的1.2倍与燃气行业职工平均工资相差悬殊。再如各省对于固定资产的折旧年限及残值率规定也不尽相同,广东省规定固定资产折旧按国家财务制度规定的分类折旧年限的中值核定,残值率按4%计算;浙江省规定折旧年限和残值率根据固定资产的性质和预计使用情况合理确定;福建省规定固定资产折旧残值率一般按5%确定。同时,全国也无相对统一的天然气定价指导意见,计量标准的不统一不利于天然气定价规范化。

2.3 成本传导不同步,价格调整滞后

近年常规天然气价格进行了数次调整,而下游价格仍然是政府监管定价,下游天然气的价格调整很难做到同步。地方价格主管部门对燃气行业的价格管制缺乏灵活性,往往是价格一经制定就长期不变。而天然气的采购价格和燃气企业生产经营成本相对变化较多。如山东省青岛市至2015年13年未上调过居民用气价格,山东省德州市18年未上调过居民用气价格,深圳市居民生活用气价格至2015年7年未调整过。对于非居民用气价格,按国家发改委通知,近年全国各地非居民用管道天然气门站价于2013年7月10日、2014年9月1日、2015年4月1日、2015年11月20日4度

调整,但各地难以对非居民用气价格做到同步调整。价格调整滞后在全国各地具有普遍性,究其原因,一是管道天然气价格调整程序复杂,特别是居民用气价格调整,除需进行成本监审外,还需经过组织专家论证、召开听证会、组织社会稳定风险评估、上报市政府审批等一系列程序。二是目前管道天然气终端定价由地方物价主管部门主导,价格调整要综合考虑各方面的利益及政治、经济等因素影响,地方物价主管部门较为谨慎。

2.4 定价方法不适应目前情况,定价不科学

对用气终端市场采用成本加成法定价在我国天然气工业发展初期曾起过积极作用,但成本加成法主要按经审定的历史成本作为计价成本,并以此作为今后一年或若干年终端用户用气定价的基础,具有一定弊端:首先,随着天然气气源价格的逐步放开,上游天然气门站价调整频率加快,成本加成定价法程序严、历时长,难以适应;其次,成本定价法以历史成本为基础,未将企业为保障安全稳定供气正在或即将发生的一些项目建设及安全隐患整改等成本考虑在内,如目前各地燃气企业正在发生的天然气储备库建设费、民用燃气流量表更换费等费用;第三,按成本定价法确定天然气终端销售价格主要根据生产成本变化而调整,不利于依靠市场机制约束成本的不合理上升,难以驱动燃气企业提高生产效率。

3 完善城市管道天然气定价的建议

3.1 遵循改革思路,加快推进燃气定价机制改革

近年我国燃气供应紧张局势得到缓解,部分地方供大于求,多地方的管道燃气具有多气源,随着国内信息技术的不断发展和天然气交易平台的建立,我国管道燃气行业引入竞争的条件基本具备。2015年10月印发的《中共中央、国务院关于推进价格机制改革的若干意见》(下称《意见》)对天然气价格改革的方向给予了明确,《意见》指出,要坚持市场决定,加快推进能源价格市场化,按照“管住中间、放开两头”总体思路,推进电力、天然气等能源价格改革,要加快放开天然气气源和销售价格,建立主要由市场决定能源价格的机制。要按照“准许成本加合理收益”原则,合理制定天然气管网输配价格。由此可见,天然

气价改的目标是放开天然气市场准入环节及销售环节的价格管制，引入竞争，政府只对具有自然垄断性质的天然气管道运输价格进行管理。该想法与上海、成都等部分地方价格主管部门的想法一致。同时，《意见》还明确了时间进度表，中央、国家发改委及地方政府应按《意见》明确的改革思路和时间进度表，全面统筹协调并有序指导推进燃气定价机制改革。

3.2 加大宣导，提高认识，逐步稳妥推进居民用气价格市场化改革

《意见》指出，到2020年，市场决定价格机制基本完善，科学、规范、透明的价格监管制度和反垄断执法体系基本建立，价格调控机制基本健全。随着价格改革的纵深发展，居民生活用管道天然气也应逐步实现其商品化特征。方向是明确的，但从目前各地实际情况来看，居民生活用气价格长期低廉，居民已习惯于较低的能源消费价格，价改会比较敏感、复杂。为做好居民用天然气价格改革，首先必须加大宣传，让居民清楚的了解价格交叉补贴现状，同时从加强安全及可持续发展等角度加以引导，让居民认识到交叉补贴的不可持续性，并逐渐认同居民用气的市场化改革；其次，建立对低保居民的补贴机制等配套措施，对于低收入群体及一些需照顾的特殊群体应给予一定的补贴或费用减免等，以支持保证改革的稳妥推进。第三，应对此专门设计，审慎提出逐步缩小交叉补贴的改革方案，并抓住有利时机实施，如2015年国际能源价格走低，全国建立三阶梯气价，以此逐步缩小交叉补贴，逐渐完成居民用气的市场化改革。在居民用气未完全市场化改革前，地方政府可从履行社会调节职能的角度给予供气企业适当的财政补贴，弥补企业在居民生活用气方面的亏损。逐步消除各类交叉补贴将为促进下游天然气回归商品属性创造有利条件。

3.3 制定全国统一相对完善的价格管理制度体系

法律法规是天然气定价的制度保障，具有强制力和约束力。为改变目前天然气定价算法各地不一的局面，建议国家层面尽快建立完善且相对统一的天然气价格管理体系，出台一系列的相关法律法规，包括以天然气法为核心的天然气法律法规体系、燃气配气成本监审的相关办法、燃气价格定价指导意见等。制度设计应结合目前各地的实际情况，对标准不统一的各类问题要在大量调研基础上给予重点研究，标准统一

具有合理性的坚决给予统一，确属地域等因素具有个性的也应给予明确，从而保证天然气各类用户定价算法的相对统一、合法、相关、合理及平衡性。

3.4 坚持市场化改革方向，建立价格联动机制

城市管道燃气定价机制改革将引入竞争机制，发挥市场在定价中的作用。2015年7月，上海石油天然气交易中心正式试运行，交易平台建立了符合国际交易惯例的交易规则，引入了市场竞争机制，我国天然气市场化改革又迈进了可喜的一步。天然气定价改革应从横向和纵向两条线建立价格联动机制：横向上气价应根据油价等参数动态调整，建立与可替代能源挂钩的动态价格长效机制和气、电、热价格联动机制；纵向上应拆分长输管网与销售环节，按照完全成本加合理利润制订配气价格，并充分发挥市场竞争作用，建立上中游门站价格与下游天然气销售价格的联动机制，及时进行价格传导联动，以确保价值链的平稳、顺畅运行。

4 结束语

天然气定价合理与否对调整中国能源消费结构，减少二氧化碳排放，保障国家能源安全和经济安全具有重大现实意义。借鉴西方发达国家经验，我国完善天然气价格机制的改革方向不容置疑，但改革从来就不是一蹴而就的事，需要改革者结合实际，发挥创新思维、鼓足极大勇气，调动超凡的智慧并付出艰辛的努力。尽管要做的事还非常多，但有理由相信，在大家的共同努力下，我国天然气价格改革必将取得成功。

参考文献

- 1 熊玮. 关于我国城市管道燃气价格管制若干问题的探讨. 时代金融, 2015; 9: 262-263
- 2 汪锋, 刘辛. 中国天然气价格形成机制改革的经济分析. 天然气工业, 2014; 9: 135-142
- 3 “城市燃气价格改革研究”课题组. 欧盟城市燃气价格改革启示及借鉴. 经济研究参考, 2014; 13: 69-76
- 4 中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见 2015; 10