

河南省城镇燃气行业发展现状和政策建议

□ 河南投资集团有限公司 (450008) 周欣帅

摘 要: 本文从行业发展的角度,通过对河南省城镇气源结构、供气规模、用气人口和行业监管等情况进行梳理,将燃气行业划分为气体燃料代替、行业规范管理以及市场化改革等阶段,并对河南省城镇燃气行业现状进行分析,针对行业中存在的发展水平低、管网互不联通、气价结构不合理、特许经营管理不规范等问题提出政策建议。

关 键 词: 城镇燃气 天然气 特许经营权 燃气企业

1 河南省城镇燃气行业发展概况

1.1 气体燃料代替阶段 (1974年~1987年)

河南省城市燃气事业始于1974年,当年鹤壁市兴建煤矿矿井气利用工程,该工程在1980年开始供气。1979年洛阳市利用炼油厂的尾气供市内部分居民使用,成为省内最早使用液化石油气的城市^[1]。

20世纪80年代初,随着中原油田、河南油田炼油厂的建成投产,液化石油气开始向城市供应,并逐渐成为全省各城市燃气的主要气源。在国家节能方针指引下,1984年平顶山焦炉余热利用一期工程和鹤壁市矿井气利用的二期主体工程也相继完成。河南省天然气开发利用较早,1985年中原油田通往开封化肥厂、开封至郑州、安阳至中原油田的天然气管线工程相继建成,依托中原油田天然气,郑州、濮阳、开封、安阳等地开始利用管输天然气^[2]。

河南各城市因地制宜,合理利用多种气源,城镇居民生产、生活燃料逐步为气体燃料代替,截至1987年底,全省18个城市中已有16个发展了燃气,改变了城市燃料结构。

1.2 行业规范管理阶段 (1987年~2002年)

1987年开始,省城乡建设环境保护厅、计经委、省劳动厅、省公安厅在全省城市范围内联合对煤气

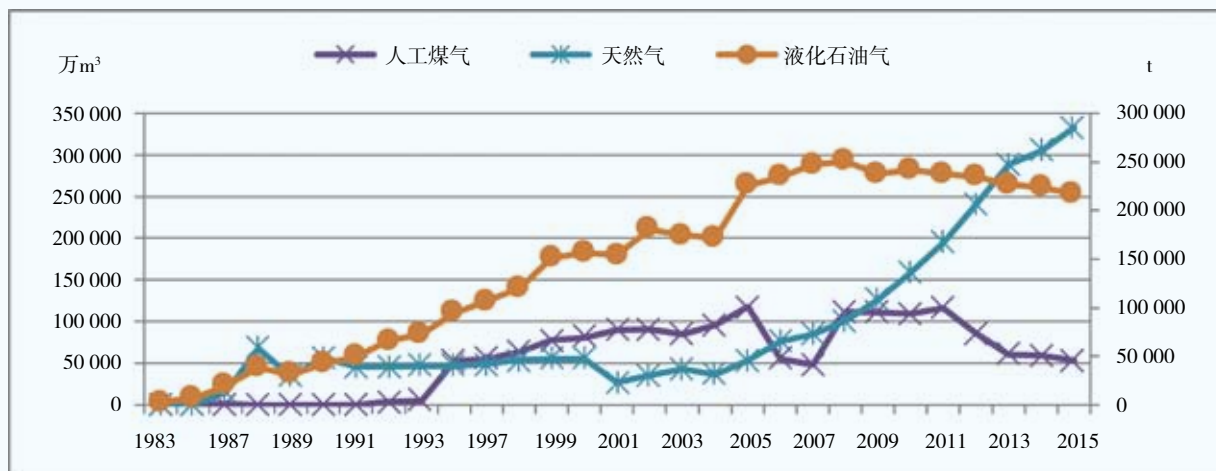
厂、站和用户的管理和使用进行了安全检查。1990年,针对城市液化石油气经营管理混乱、贮配站安全条件差的实际情况,省建设厅等部门对全省城市液化石油气厂(站)进行整顿,对全省31家厂(站)组织了验收,其中合格者14家,基本合格者15家,不合格已被取缔者2家。1996年,城市燃气行业有120个企业通过资质认证。

从1987年至2002年,全省城市人工煤气和液化石油气供气总量逐年递增,年增长率分别为32%和16%,这一时期,城市人工煤气和液化石油气快速发展,而天然气受气源限制,整体发展缓慢,年增长率为5.8%。见图1。

1.3 市场化改革阶段 (2003年~至今)

2003年,河南省各地推进市政公用行业改革,燃气行业由地方垄断经营向产权多元化转变,全省162个燃气企业中实行合资、合营、股份制的占107个,55个国有企业中有15个进行了规范化改制。

河南省各地通过资产转让、企业上市、授予燃气专营权等方法,吸引有实力的央企国资、外资、民营资本进行城市燃气基础设施建设,行业迎来了快速发展期。自西气东输气源进入河南后,我省城市天然气供应量每年以19%的增速增长,供气管道每年以15%的增速增长,城市天然气事业得到了大力发展。河南

图1 1985年以后河南省人工煤气、液化石油气和天然气年供气量^[2, 3]

省38个城市共有40多家燃气企业拥有市辖区特许经营权，市场投资主体包括国有燃气企业（中央、省级、市级）、外资（港资）燃气企业、民营燃气企业（省内、省外），市场竞争主体多元化格局基本形成。在河南38个城市燃气特许经营权中，有14个省辖市和7个县级市以四大燃气企业经营，即华润燃气、新奥燃气、中裕燃气和天伦燃气。河南省86个县城共有90多家燃气企业拥有特许经营权，竞争主体主要为地方民营企业 and 自然人股东，从企业的所有制来看，主要有中央企业、省内民营企业、跨区域民营企业和自然人股东等类型，其中，蓝天燃气、华润燃气、弘昌燃气、天伦燃气占有河南县城42%的市场份额，股权为自然人股东的共有17家，相比于城市燃气市场，县城燃气市场监管不够规范，部分地区存在特许经营重叠开发的现象。

目前，我省城市天然气供气总量为33.28亿m³，全省38个城市只有汝州市未通天然气。城市人工煤气年供气总量为5.31亿m³，有汝州、安阳、辉县、济源等市约15万人使用。城市液化石油气年供气总量为21.7万t，供应方式大多以瓶装气为主，仅有安阳、周口采用管道供应的方式，约有527.43万城市居民使用液化石油气^[4]。

2 河南省城镇燃气行业发展现状分析

2.1 整体发展水平较低，城镇发展不均衡

我省城市燃气发展整体水平低，2015年城市燃

气普及率为86.02%，低于全国平均95.3%，也落后于中部地区92.18%的水平，与周边省份（例如山东99.37%、河北98.81%、陕西94.73%）以及经济发达地区相比差距更大。我省绝大部分县城、工业园区、产业集聚区和乡镇的管网远未建设完善，县城和乡镇燃气发展水平与城市之间差距较大，2015年我省县城燃气普及率为48%，乡镇仅为8%，县城和乡镇天然气使用比重低^[5]，此外，县城老旧小区管网改扩建力度不够，我省城镇天然气市场还有待开发。

2.2 气源供应主体相对单一，管网互不联通

我省燃气行业包括上游气源供应、中游管网输送和下游用户输配三大环节，天然气气源主要靠西一线、西二线、榆济线等长输管道，中石油西气东输和中石化占供应总量90%左右，格局两家独大，具有很强的资源和价格控制优势，导致中下游企业对气源协调能力不足。据统计发现，我国26个省市（不含直辖市、港澳台及西藏地区）有17个省组建了省级天然气管网公司，目的是为了实现在天然气资源的统筹，与上游能够协调统一，优化整体管网布局，降低管网的输气成本。目前，河南省并没有组建省级天然气管网公司，省内天然气长输管道尚未统一规划、建设及运营管理，而且省内管网运营主体18家，各管道公司之间没有统一的协调机制，省内跨区市天然气管网未实现互联互通，仍然存在重复建设、无序竞争的现象，不利于我省天然气市场的进一步开发和拓展。

2.3 燃气特许经营管理不规范，市场开发无序

我省部分县城或乡镇管道燃气引入多家燃气企业

经营,由于特许经营的区域及范围划分不明确,造成企业之间恶性竞争,燃气管网交叉、重复建设,管网之间互不联通,资源难以优化配置。此外,由于市场缺乏统一调控,还出现过因管网交叉导致的供气安全隐患,甚至出现过管道施工引发的冲突行为。如:某县级市所属乡镇管道燃气特许经营权授予1家民营企业,后又通过该市天然气综合利用项目将相同区域划分给昆仑燃气建设经营,造成民营企业已建成的燃气骨干管网及设施严重浪费。而对于市场经济效益差的地区,特别是县级及以下区域,燃气企业没有充分考虑市场的不确定性,由于用户数量不足以支撑建设成本,企业没有足够的资金进行燃气管网建设,部分企业在抢占经营权后高价倒卖,譬如扶沟天然气经营权屡遭变卖,干扰了燃气市场管理秩序,不利于当地天然气市场的稳定发展。

2.4 终端气价结构不合理,用气成本偏高

我省虽然建立民用天然气与上游天然气价格调整联动机制,在国家调整天然气上游价格时,我省的民用天然气终端销售价格同步、同向调整,但是在终端消费环节尚未系统建立起季节性差价、可中断气价等差别价格政策。同时,河南省终端气价结构是非居民用气价格高于居民用气价格,气价结构制定不合理,终端价格没有反映用户承受水平^[6]。由于居民、工业用气价差的存在,部分燃气企业居民用气和工业用气比例等信息不透明,导致综合气价难以准确核定,一定程度上影响了销售企业或上游企业经济效益。此外,我省天然气自产气源有限,主要靠长距离外购解决,非居民用天然气基准门站价格水平高于北京、天津、山东等经济较发达地区,使得我省用气成本长期偏高,从而会影响天然气市场发展。

3 河南省城镇燃气行业发展对策

3.1 加大天然气基础设施建设,继续开拓天然气市场

政府应重点推进“气化河南”和“蓝天工程”的实施,促进天然气管道向产业聚集区、重点乡镇、新型社区延伸,实现所有省辖市和部分重点县双管道及有条件的地区多气源、多管道供气,提高输气管网覆盖率,增加用气规模。同时,要加快加气站基础设施的建设,为推广天然气车提供气源保障。政府必须采

取加快“煤改气”、“油改气”、“气改气”等促进节能减排和大气污染防治措施,尤其是集中于工业领域的燃煤锅炉、窑炉及居民采暖锅炉等大力实行“气代煤”^[7]。对于燃气企业而言,更要从工业园区、商业楼宇和居民小区等做起,用专业技术、优质服务及价格折让等方式鼓励用户使用天然气,深挖天然气利用的潜在市场。

3.2 推进管网互联互通,建立区域运营中心

为实现省内天然气管网的互联互通,我省应促进省级管网平台公司成立,譬如浙江省政府按照“多气源、一环网、六统一”的原则推进全省天然气的开发利用,其中“多气源、一环网”是指进入浙江的各种气源由浙江省天然气开发有限公司统一采购,统一进入省级管网,由省级管网统一调配至各地用户。河南省可借鉴浙江等先进省份做法,推进省内管道运营商进行合作,成立天然气管网运营公司,将豫北支线、豫南支线、安洛线等省级支干管道进行整合,对规划管道进行合资合建。管网平台公司应积极构建区域内统一的天然气运营调度体系,成为全省天然气管网监控平台、调度平台,进一步推动城镇燃气管网互联互通工作。此外,监管部门应通过制定管网运营准入标准,由省级天然气管网平台公司统一承接上游气源,将多种气源进入一张管网,统一输配,可以降低平均运输成本,制定统一的销售价格,更能实现同省同价、同网同价^[7]。

3.3 理顺天然气价格机制,加大资金补贴力度

我省应进一步理顺终端用户天然气价格机制,在终端消费环节推行季节性差价、可中断气价等差别性气价政策,形成上下游有效联动机制。根据社会可承受力和财政合理扶持的原则,适当调整城市燃气的价格结构,并加强对自然垄断环节的价格监管,使燃气的价格有利于可持续发展^[8]。同时,政府应积极发挥引导、支撑和排障的作用,利用专项资金,对清洁能源利用进行资金扶持。例如,对于燃煤供热或供电,通过征收资源税或环境污染税费使其外部成本显性化,让价格真正反映其价值。而对天然气等清洁燃料,则通过转移支付、政府补贴、投资基金资助等方式实施价值补偿。如在燃气锅炉改造、加气站建设、天然气公交车生产、购买和气价等环节给予税收、资金等方面的优惠政策。

3.4 完善特许经营制度，加强燃气市场监管

我省各级政府要进一步完善特许经营管理的监管体系，应当明确特许经营权发放权限，清晰界定政府和企业的权责利。地方政府须按照特许经营协议的要求履行市场监管和依法调节的职能，应明确政府违法违规成本，建立相应的责任追究制度，对于重复授予特许经营权以寻求利益的，必须明确追究主管部门及负责人的法律责任，保障协议的公平合理^[10]；同时，加强对县城和乡镇特许经营活动的监督，完善特许经营企业的中期评估工作，建立特许经营市场准入和退出机制。

参考文献

- 1 城乡建设志编纂领导小组（1982.4~1983.4）. 河南省情网. 河南城乡建设志. <http://www.hnsqw.com.cn/sqsjk/hnsz/cxjsz/>
- 2 河南省情网. 河南年鉴（1984-2012）

<http://www.hnsqw.com.cn/sqsjk/hnnj/>

3 河南统计局. 河南统计年鉴（2003-2014）

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>

4 中国城市建设年鉴编委会编. 中国城市建设年鉴[M]. 中国建筑工业出版社，2002-2015

5 中国城市建设年鉴编委会编. 中国城市建设年鉴[M]. 中国建筑工业出版社，2006-2015

6 尚谨，车晓波. 河南省天然气市场发展潜力及建议[J]. 国际石油经济，2016；24（9）：79-87

7 梁金禄，石海信，樊栓狮等. 加快广西天然气开发利用的“一揽子”设想——“广西县县通天然气工程”系列思考之一[J]. 城市燃气，2016；8：43-45

8 杜维丰. 关于组建辽宁省级天然气管网公司的探讨[J]. 城市燃气，2014；5：36-38

9 吕森. 中国城镇燃气行业发展现状及政策建议[J]. 国际石油经济，2015；23（6）：23-29

10 陈新松. 中国天然气产业法律规范的现状、主要问题及完善建议[J]. 国土资源情报，2016；12：20-25

工程信息

预计到2020年底 广西将实现全区各县通达天然气

2017年6月28日，广西投资集团主导建设的来宾市天然气大工业用户直供及综合利用项目开工；同日，天然气专供管道工程项目竣工。这意味着，桂中居民、大工业用户今后将享受到更便捷更优质的管道天然气，用清洁能源呵护城市蓝天。

据悉，来宾市天然气大工业用户直供及综合利用项目总投资约1.5亿，在来宾市河南工业园、凤凰工业园、迁江华侨工业园投资建设3座天然气高中压调压站以及40km高压（次高压）管线和200km的中压管网，年最大供气规模可达3亿m³。项目建成后，将为来宾3个工业园区提供质优、价低、高效的清洁能源。

据了解，来宾市天然气专供管道工程项目于2015年10月开工，是广西“县县通”天然气工程的重

要组成部分，总投资5 522万元，管道全长7.77km，设计年输天然气2.42亿Nm³。项目投产后向下游来宾中燃公司供气。届时，来自缅甸西海岸的天然气通过这条管道源源不断地进入来宾市，为当地居民和工商业提供管道天然气。

据了解，2013年11月，广西“县县通”天然气工程启动。广投集团按照“宜管则管、宜罐则罐”“远近结合、分步实施”的原则，在中游天然气管网建设中持续发力，统筹牵头建设天然气管道“全区一张网”。截至2017年6月，广投集团已为“县县通”天然气工程投资约8.1亿元，建成投产管道近200km，通气覆盖人口超过1 200万人。预计到2020年底，将实现全区各县通达天然气。

（本刊通讯员供稿）