

从天然气管输价格新政看改革路线图

《天然气管道运输价格管理办法（征求意见稿）》、《关于加强地方天然气输配价格监管降低企业用气成本的通知》等一系列涉及天然气中游管网的改革政策在政府机关传统休假的八月密集发布，标志着停滞多时并饱受争议的天然气行业改革重新启动，同时体现了稳步改革的整体基调。未来会有更多的相关改革政策出台，确保为年内出炉的石油天然气体制改革总体方案做好铺垫，油气改革的神秘面纱有望逐渐揭下。

中国油气体体制改革方案自 2014 年开始酝酿已有多时，然而受到经济放缓、国企改革、价格波动等多重因素制约而进展缓慢，期待中的石油天然气体制改革总体方案几易其稿。8 月 25 日，国家能源局确认备受关注的《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》将在今年年内出炉，但能否通过国务院审批仍然是未知之数。

8 月 16 日，国家发改委发布《天然气管道运输价格管理办法（试行）》和《天然气管道运输定价成本监审办法（试行）》（以下简称《试行办法》），在沉寂已久的天然气产业改革讨论中一石激起千层浪。不久后的 8

月 31 号，国家发改委又发布《关于加强地方天然气输配价格监管降低企业用气成本的通知》（以下简称《通知》，将改革的对象进一步从跨省长输管网拓展到省市输配管网。这一系列监管政策的出台，直指本次油气改革的焦点和难点所在——天然气中游管网体制改革和第三方准入。

自从 18 大以来，油气体体制改革就已经确立了“管住中间，放开两头”的改革思路。天然气管输环节自然垄断的特殊性质对产业链上下游发展都能产生重要的影响，管网基础设施不足和准入限制已经成为了中国发展天然气产业发展的瓶颈。建立在自然垄

断基础之上的多个中间环节导致天然气价格机制不透明，任意加价，增加成本，严重抑制了消费。天然气体制改革的重点在于管网改革这一观点已经成为业界共识，而推动管网设施的第三方公平准入是关键。作为天然气管输定价监管的基础性政策，《试行办法》率先在管输价格公式这一争议性相对较小的环节率先动刀，**标志着停滞多时并饱受争议的天然气行业改革重新启动，同时体现了稳步改革的整体基调。**而《通知》则大胆的指向央地利益冲突的棘手问题，指出了地方天然气输配价格过高导致用户需求不振的顽疾。尽管《通知》的贯彻落实还有待观察，但未来会有更多的相关改革政策出台，确保为年内出炉的石油天然气体制改革总体方案做好铺垫，油气改革的神秘面纱有望逐渐揭开。

新政能带来哪些利好？

天然气管输定价新政的两份文件侧重点各有不同，执行力度也有区别，但总的说来，《试行办法》和《通知》都是针对天然气行业改革中备受关注的中间环节价格问题。《试行办法》主要解决的是长输管网定价依据不明、收费不规范的问题，通过确立新的天然气管输定价方法，从过去“一线一价”转变为基于政府公开的成本核定和定价公式核定管道运输价格，并厘清了不属于管输成本的开支，统一规范了计价问题，为日后开放第三方准入提供了清晰可查的收费准则。《通知》则针对目前省内管网输配环节层级过多、加价过高和定价不透明等问题，力图使终端用气企业能够获得改革红利，促进天然气消费的进一步增长。

管道项目投资按照“准许成本加合理收益的原则”锁定了 8% 的投资回报率，而且充分考虑了新成立企业投资建设管道的财务要求，这在很大程度上为投资天然气管道

这种长周期的公共基础设施确定了项目投资的收益，有利于未来吸引其他社会资金参与天然气管道基础设施建设，这也回应了此前关于管网独立后新的管网企业会没有动力继续投资的观点。

另外管输定价的新机制体现了“激励相容”原则。作为自然垄断的管网企业在新政中获得了 75% 的负荷率阈值，据此来制定的“最大允许收入”，确定管输单价。负荷率低于 75% 阈值的在计算实际输气量时按 75% 水平确定，确保了投资新管道的收益水平。负荷率高于这一阈值的按照实际确定，但是在同一个定价周期（三年）内，提高负荷率所带来的额外管输收入则会成为企业的超额利润。因此，企业会有动力调动富余的管输能力，开放第三方接入，提升管道负荷，使企业经济效益最大化与实现第三方公平接入的社会效益目标相统一，这也在客观上也为第三方公平准入提供了动力。

新政存在哪些不确定性？

尽管这次新政的两个文件从机制设计和改革范围上有诸多亮点值得肯定，但由于天然气改革的核心利益矛盾尚未理清，目前的改革文件仍然存在一些不确定或缺憾。

首先，天然气管输定价的新政能多大程度上改变地方管网企业的利益格局仍不得而知。《试行办法》仅针对中央发改委有能力定价的跨省输气管网，而并未对省内管网的输气价格做出硬性规定，仅仅建议省级价格主管部门参照该办法对省内管道运输价格进行管理。这对于仍然享受着垄断红利的省网来说无异于与虎谋皮。虽然随后出台的《通知》体现了中央意欲规范地方管输乱象的意愿，但在具体办法和组织实施上仍然闪烁其词，效果有待观察。

其次，管输定价新政对输售分离的表述很弱，对将管输服务与销售捆绑经营而获得

不公平优势的上下游一体化天然气企业缺乏强制力。《试行业办法》第六条“经营管道运输业务的企业原则上应将管道运输业务与其他业务分离。目前生产、运输、销售一体化经营的企业暂不能实现业务分离的，应当实现管道运输业务财务核算独立。”这对于已经拥有管输垄断地位的下流销售企业缺乏制约，不能防止其利用管输权优势进行不公平竞争，阻碍竞争者进入下游市场。中石油的昆仑系企业在其早期的市场开发中正是借助了这一优势。仅仅是“应当实现管道运输业务财务核算独立”弱化表达，显然还距离“管网独立，运销分离”的改革目标相去甚远。

第三，作为管输定价改革的重要文件，新政中并未涉及储气环节的定价改革，是一个遗憾。储气是天然气中间环节的重要组成部分，目前在国内作为管输环节的辅助设施而主要由管网企业修建。我国天然气使用季节性差异很大，以北京为例，天然气的季节峰谷差可达 10 倍。由于缺乏储气环节的定价机制，我国的储气设施建设明显滞后，难以满足天然气调峰应急能力的需求，这也是天然气管网开放第三方准入的重要现实障碍。《试行业办法》没有在定价体系中单独体现储气服务的价格核定，包括设施折旧、税费、投资收益率等。可能会无法有效激励社会资本参与储气库建设，进而影响管网向第三方开放的效果。

从管输定价新政看天然气改革

油气体制改革方案虽然尚未具体出台，但从天然气管输新政释放的信号来看，稳步推进的改革基调已经基本确立。文件中对运销分离、管网独立等相关内容的折衷表述，可能是由于还没有相关决定而有意在用词上避免倾向性，但也有可能是通过所有权拆分直接成立国家管网公司的方案已经事实

上出局。目前国内改革逐渐进入深水区，各种利益冲突与经济下行的风险交织，政府在改革路径的选择上也难免会“舍快求稳”，尽量降低大刀阔斧剥离管网可能会带来的严重阻力，以及由于机制设置不到位和监管机构能力不足可能会带来的巨大风险。同时，地方管网资产主要由地方企业主导，剥离地方企业资产、合并入国家管网公司的做法也困难重重，操作不好也会激化中央与地方的矛盾。

目前关于天然气改革的讨论还集中在针对“三桶油”的管网和接收站，却忽略了同样是自然垄断的省网改革。过分针对央企的管网改革对于破除中间环节的自然垄断效果有限，却会打击中石油、中石化继续对中游管网投资的积极性，这对于管网里程数严重滞后的中国来说并不合适。在《试行业办法》中，对省网执行新管输价格机制仅仅是商议式的“可以”，同样《试行业办法》对于国有石油公司上中下一体化经营的分离也就同样难以态度强硬。

事实上，尽管关于天然气管网垄断的讨论常常指向三桶油，尤其是占国内管道 70% 以上的中石油，但是各自画地围篱的省网和城市燃气管网才是最强势的自然垄断者。管网改革的争论的焦点绕不开如何处理利益庞杂的地方管网，而改革的滞后也很大程度上反映了当前改革中棘手的央地在财事物上责权不匹配的矛盾。2015 年连续两次共下调天然气门站价格 1.1 元/方，但实际体现在用气企业的成本下降只有一部分，甚至有些地方不到一半，降价促消费的红利有相当部分被地方管输企业拿走。但另一方面，地方管输企业需要持续投入当地管网建设，完善地方天然气网络，也有理由积累更大的利润以维持投资规模。2016 年以来，省网输配价格较高的浙江及广东两省先后出台文件降

低省级管网的管输价格，反应了在需求不振和 LNG 点供增加的市场压力下，以往强势的省管网公司不得不让出部分蛋糕。但这还远远不够。随着未来 LNG 接收站的数量增加和逐渐开放，三方准入加强，如何在兼顾央企与地方管网公司利益分配的情况下将管网纳入统一、透明、规范的政府监管框架将成为影响改革成败的关键。

从天然气管网改革的全局来看，《通知》表明中央已经将省级以下的输配管网纳入了改革的视线，《试行办法》则指出了改革的方向。如果天然气价格按照此前政府和行业的预计在年内完全放开，那么通过建立管网运营规则、搭建监管框架，保留多家管道运营主体，逐步实现网运分离，在十三五内完成“进口三方开放，中游严格监管，下游市场竞价”的产业格局，就是目前通过管输

价格新政所体现出来的天然气改革路线图。由企业定价、政府监管的统一的管输价格定价机制是将具有自然垄断属性的天然气管输服务转为公共服务事业的重要一步。尽管目前在改革的执行力度上还有所欠缺，短期内省管网公司和一体化经营的央企能否按照改革方向转型还需要画一个很大的问号。但这毕竟是继 2014 年通过《油气管网设施公平开放监管办法（试行）》试图放开第三方准入的改革受挫后，政府在过河中摸的又一块石头，而且这一次比上次摸得更准，既靠近了核心矛盾又兼顾了改革面临的现实困难。

