

## 陕西青管网监管建议

结合西北三省尤其是陕西省实际，西北监管局初步研究提出省级天然气管网准入开放的监管架构，包括监管对象、监管目标、监管原则、近期工作重点等四个方面。

### （一）监管对象

派出能源监管机构主要监管对象为监管辖区内的管网设施运营企业，包括专营或兼营原油、成品油、天然气管道干线和支线，以及与管道配套的相关设施的企业。

### （二）监管目标

天然气管网具有自然垄断特点，在天然气行业“管住中间、放开两头”、“第三方准入”的市场化改革大方向下，天然气管网监管的最终目标主要包含以下四方面：

一是确保管网的公开公平准入，一切有管输服务需求的企业都有接入管网的权利，防止管道经营者滥用自然垄断的优势地位限制第三方公平接入；

二是确保管输价格的合理性，维护管网用户和消费者的权益；

三是确保管道经营者生存能力，使之获得合理收益，保障天然气稳定供应；

四是促进市场公平竞争，督促管道运营企业和地区配气公司不断提升服务质量，降低企业运营成本、提高输配效率，从而降低终端价格，增强天然气与其他能源的竞争力。

### （三）监管原则

#### 第一，平等准入原则

运营商不得拒绝或停止向合理的第三方提供服务。所属油气企业应在互惠互利、充分利用油气管网剩余能力并保障现有用户现有服务的前提下，按签订合同的先后次序，向新增用户公平、无歧视开放使用油气管网设施，提供输送、储存、气化、液化和压缩服务。

#### 第二，非歧视性原则

管道运营商如果已经给一个或者多个经销商提供管输服务，在有剩余能力的情况下不得拒绝为沿线新用户提供服务。

### （四）工作建议

管网设施的公平开放是油气改革方案的既定目标。管网开放应在对气源、管道输送、城市配气全产业链及天然气价格进行综合监管前提下，对省内管网采取的“放开两头，管住中间”的开放模式，并采用清晰的监管流程、公开透明的运行机制、高度的公众参与以及严格的环境保护监管，有效保障省内资源和管网的健康、高效和可持续发展。近期监管工作重点主要包括以下几方面：

#### 第一，明确监管机构职责和监管协调机制

借鉴国外先进经验，监管机构应具有以下职责：

制定天然气计量办法，和规范计量装置，输送商、储存商、LNG和分配系统运营商需严格按照国家统一的天然气计量标准计量收费，确保制度的合理与无歧视性实施。

监督输气和配气系统运营商、相关系统所有者以及天然气企业履行区域内或省内管网开放相关规定，监督输气、配气、储气、LNG和供应中的交叉补贴现象，监督输气系统运营商的投资计划，并在年报中提供输气系统运营商的投资

计划评估，评估中宜包含对投资计划的修改和建议。

监管管网可靠性规则履行情况，建立或批准服务质量和气体供应的标准和要求；

监管透明度水平，包括批发价格，各天然气企业的社会责任履行情况；

监管市场开放水平、效率以及批发和零售竞争水平；尊重可中断供应和长期合同，监管限制性合同的发生；

监管输气和配气系统运营商的维修和调配时间，协同其他相关机构共同保护消费者权益；

监管输气商、配气商、供应商、用户等市场参与者相关责任和义务的履行情况等。

确保所有用户对消费数据的知情权，任何实体对输气系统、储存、LNG或分配系统运营商履行职责或任务有不满的情况下，都可以向监管机构提出。

## 第二，督促管输企业信息公开

管网运营企业必须按规定及时、全面、无歧视地向所有市场参与者提供必要信息。派出能源监管机构按照国家能源局《关于做好油气管网设施开放相关信息公开工作的通知》，指导、督促管网运营企业在门户网站公开相关信息，或建立专门的信息公开平台，实现信息公开常态化、规范化，同时确保信息的全面、及时、真实、有效。另外，国内信息公开仅涉及管道运营方相关管道的概况信息，为让储存设施、LNG气化设施和工业用户能够无歧视性地连接管输系统，管输系统运营商也应当公布获监管机构认可的其他储运设施的管理程序和收费制度。

建议国家层面制定统一规程，尽快建立上、中、下游协调一致的交易平台，以便及时平等地向有需求的市场参与者提供公开准入相关信息。

## 第三，监管管网运营公司运输和销售服务分开

管网公平公开准入是大趋势和终极目标，随着油气改革的逐步推进，对于具备条件的省级管网公司，监管工作重点应逐步向促进管网经营企业的运销业务分离转移，管网公司只承担管输业务，不得与直接销售或与控股的城市燃气企业进行关联交易；收入来源限定在管网设施利用和储气设施服务收费，有效促进第三方公平准入。具体细则是逐步实现服务拆分、账户拆分、功能拆分，推进管网运输业务独立核算；供气价格由终端用户直接与上游气源供应企业根据市场供需行为进行协定；终端用户用气可以向跨省管网、省级管网、配气管网系统提出开放申请，管网运营企业要结合自身管网设施有剩余能力，向第三方平等开放，促进省内形成安全、可靠和高效的非歧视性的管网系统。

## 第四，促进居民非居民价格并轨

目前全国范围内执行居民用气和非居民用气“结构气价”，供气成本最高的城市居民类用气为价格洼地，而供气成本较低、具有一定调峰能力的大型工业、电厂用户供气价格则偏高，导致气源、管输、配气和用户各方利益纠葛，甚至引起法律纷争，最终损害消费者利益。因此，促进居民、非居民用气价格并轨，并按供气成本平衡分类计价是近期监管工作的重点。

## 第五，制定省内管网管输价细则

费率公平是管网开放的基础，对同类型用户在同等条件下费率水平应该是无差别的，而对不同类型的用户应根据服务成本差异实施差别费率。管输费定价方法既要有“价值性”（充分反映管道运营商运营成本，体现管输服务的市场价值），还要有“灵活性”（简单、灵活、高效地与多元化、竞争性市场相适应）。目前“输气收费，不输气不收费”的一部制和“一线一价”的传统管输费定价模式已不合时宜。

天然气价格改革的目标是“放开两头，管住中间”，即放开气源和销售价格由市场形成，政府只对属于网络型自然垄断环节的管网输配价格进行管制。要求管道企业主动公开成本信息，强化社会监督；定价部门公开成本监审结论，提高价格监管科学性、合理性和透明度。派出能源监管机构应配合地方政府尽快制定本区域的价格管理和监审办法，使监管工作有章可循、有法可依。在新的运价规则出台之前，鉴于省内现行管网和城市配气价格的合理性有待考量，有待有关部门加强成本监审，应要求管输企业尽快公开收入和成本构成，核定更合理的价格水平。

价格主管部门通过结合实际情况，制定适合本区域的管输价格，合理确定管输费用标准，并根据实际情况对管输费用定期调整。多部门联合加强输配价格监管，确保费率测算公平合理，切实解决省管网管道运输费定价和终端气价问题。

#### 第六，制定省内管网配套调峰设施细则

地处西北的陕宁青三省区内采暖用气快速攀升，带来了非常大的季节性调峰压力，目前几乎全部由干线管道和上游青海气田、长庆气田解决。2014年2月28日，国家发改委印发第8号令《天然气基础设施建设与运营管理办法》（下称《管理办法》），明确规定上游销售企业承担季节性调峰，城市燃气运营企业承担小时调峰，上游销售企业和城市燃气经营企业协商解决日调峰。因此，需尽快落实省内管网各企业应该承担的调峰责任，在实施过程中根据用气省份自身情况和《管理办法》细则，要求上游供气企业、中游管输企业、省级管网公司、城市燃气运营企业和用户等履行各自的职责和应尽的社会责任。

此外为鼓励投资建设储气设施，增强天然气供应保障能力，2016年10月国家发改委印发《关于明确储气设施相关价格政策的通知》，规定需建立储气设施气价体系，对天然气管网设施运营企业的储气成本进行单独核算，并对共同成本在管网和储气设施间合理分摊，形成储气设施气价的定价成本。储气设施气价制定时，可考虑在冬季保供期间，对于需重点保供的和不可中断的用户，收取储气设施气价；对于保供时除重点用户外仍有的余量及非保供期间的储备气量的气价，应更多地发挥市场作用，由天然气调峰用户与储气设施运营企业就用气价格、质量、数量等予以商谈进行直接交易，以市场手段调整天然气供需，满足用户用气需要，提高储气设施利用效率和经济效益。

#### 第七，监管管网基础设施规划和建设，落实许可证政策，确保供应安全

监管管网规划落实，确保油气管网规划、建设与天然气供应使用情况相结合，避免出现管网重复或无序建设，保障合理性竞争。优化管网布局，鼓励省内不同运输公司之间管网的互联互通。此外，地州市管网规划要符合省级管网规划布局，省级管网规划布局要符合国家管网规划布局。

依据相关法律法规对进入城市燃气配气领域的企业颁发市场准入许可证，并对所涉及的供气所有权收益、使用权转让及相关居民利益等问题进行监督检查。严格核准用户准入资质和天然气输配行业准入许可证，确保供应安全，促进公平竞争，保护消费者利益。

#### 第八，持续完善能源监管机制

健全的油气法规和机制是油气管网公平开放监管工作的基础。我国从2014年至2016年陆续公布了管网开放相关的法律法规，能源监管的法律基础逐渐建立。今后应持续完善以能源法为核心，基本法、单行法、行政法规、规章、实施条例、实施细则等相互衔接、相互配套的完备的能源监管法律体系，使能源管理和能源监管有法可依，有章可循，使企业的市场主体地位得以明确，消费者权益得到切实保障。同时在陕西、宁夏、青海管网开放实施中，监管部门需不断增强相关法律法规的指导，使油气管网企业在生产经营过程中能够做到有法可依、有法必依。

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/113000.html>