

十八大以来天然气价格改革纪实

天然气是优质、高效的清洁能源，大力推进天然气产业发展，是我国加快建设现代清洁高效能源体系的必由之路，也是化解环境约束，改善大气质量，实现绿色低碳发展的有效途径，意义重大。党的十八大以来，按照“管住中间、放开两头”的总体思路，坚持改革与监管并重，在加快推进天然气价格市场化改革、快速提高气源和销售等竞争性环节价格市场化程度的同时，加强自然垄断环节的输配价格监管，着力构建起天然气产业链从跨省长输管道到省内短途运输管道、再到城镇配气管网等各个环节较为完善的价格监管制度框架。

稳步放“两头”，天然气价格市场化改革快速推进

总结成熟市场发展历程发现，一国天然气行业一般经历初始增长、快速增长、稳定增长三个主要阶段，相应价格机制通常由成本加成、挂钩油价，最终实现气气竞争。借鉴成熟市场经验，我国天然气价格改革伊始，就明确改革最终目标是放开气源和销售价格，激发市场活力，提高资源配置效率。党的十八大以来，紧紧围绕改革目标，通过先易后难的推进方式，采取“先非居民后居民”、“先试点后推广”、“先增量后存量”、“边理顺边放开”的实施步骤，又快又稳推进改革。

——试点先行，方法创新，建立动态调整新机制。

2011年底，在广东、广西开展天然气价格形成机制改革试点。结合我国天然气行业生产、运输、销售一体化经营的实际情况，将天然气价格管理由出厂环节调整为门站环节，实行最高上限价格管理，并将定价方法由“成本加成”定价改为“市场净回值”定价，建立起天然气与燃料油、液化石油气等可替代能源价格挂钩的动态调整机制。

——确定目标，分步实施，全面理顺非居民用气价格。

2013年6月，在总结广东、广西试点经验基础上，在全国范围内推广天然气价格形成新机制。同时，为减少改革阻力，区分存量气和增量气，增量气价格一步调整到与可替代能源价格保持合理比价的水平，存量气价格计划分三步调整，当年每立方米提高0.4元；2014年9月，实施改革“第二步”，再次将存量气价格提高0.4元，缩小与增量气价差；2015年4月，根据可替代能源价格变化，将增量气价格降低0.44元，存量气价格提高0.04元，实现价格并轨，完成“三步走”计划，全面理顺非居民用气价格。2015年11月，根据可替代能源价格大幅下降的情况，将非居民用气门站价格每立方米降低0.7元。2017年8月，结合管道运输价格降低和增值税率调整因素，再次将非居民用气门站价格每立方米降低0.1元。

——市场导向，有序放开，纵深推进市场化改革。

统筹考虑国内外能源市场供求及价格变化，有序放开气源价格。2013年放开页岩气、煤层气、煤制气等非常规天然气价格；2014年9月放开液化天然气气源价格；2015年4月放开除化肥企业外的直供用户用气价格；2016年，先后放开化肥用气价格，明确储气设施相关价格由市场决定，并在福建省开展门站价格市场化改革试点；2017年，明确所有进入交易平台公开交易的气量价格由市场交易形成。通过“小步快走”的渐进式改革，国内天然气价格市场化程度显著提高。改革前，国内天然气价格基本由政府管理；改革后，占国内消费总量80%以上的非居民用气价格实现由市场主导形成，其中50%以上完全由市场形成，30%左右实行“上浮20%、下浮不限”的弹性机制。

党的十八大以来，国内天然气价格改革蹄疾步稳，不仅全面理顺了非居民用气价格，且大部分价格实现了由市场主导形成，赢得社会各方面高度评价，政策效果逐步显现。一是提高了企业生产和引进海外资源积极性，增强了资源供应保障能力，“气荒”现象基本消除；二是促进了天然气资源合理配置，并推动了落后产能淘汰和产业升级。三是理顺了产业链各环节利益关系，提高了天然气利用效率。四是市场化改革方向被各界接受和认同，市场活力不断增强，为进一步推进行业改革和价格改革奠定了基础。五是根据可替代能源价格变化，按机制及时降低非居民用气价格，降低用气企业成本1200亿元以上，促进实体经济发展。

精细管“中间”，输配价格管细管好管到位

天然气管道运输和配送具有自然垄断属性，是产业链不可或缺的重要环节，其价格应由政府严格监管。党的十八大以来，坚决贯彻落实党中央国务院关于加强网络型自然垄断环节价格监管、健全政府定价制度的总体要求，在总结天然气输配价格管理实践经验、借鉴市场成熟国家通常做法的基础上，快速构建起精细化、制度化、透明化的输配价格监管体系，取得重要阶段性成果。

——改革管道运输定价机制，率先实现

价格监管办法和成本监审办法全覆盖。

针对我国天然气管道快速发展并连接成网，原有“一线一价”的价格管理方式不能适应市场发展需要的实际情况，2016年10月，印发《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)》，建立起科学完善的管道运输价格监管制度。核心内容有：一是明晰定价方法。遵循“准许成本加合理收益”的原则，对价格监管的范畴、对象，价格管理的方法、程序，以及部分核心指标作出细致规定。二是从紧核定定价成本。要求管道运输业务单独核算，成本单独归集，明确了构成定价成本主要指标的核定标准。三是推行信息公开。要求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和定价依据，提高价格监管透明度。

天然气管道运输价格改革，率先在重要网络型自然垄断领域实现价格监管办法和成本监审办法的全覆盖，是新常态下价格工作职能创新的重大突破，体现了政府定价由价格水平制定向监管制度供给的重要转变，标志着网络型自然垄断环节价格监管向精细化、制度化迈出实质性步伐，有利于激发社会资本投资建设管道的积极性，并为实施管道第三方公开准入、推进天然气价格市场化改革奠定了基础，对促进天然气行业长期持续发展具有至关重要意义。

——强化配气价格监管，构建全产业链价格监管体系。

城镇配气管网是天然气供应的“毛细血管”，天然气配送是产业链“最后一公里”。我国天然气配送环节价格监管相对滞后，一些地方对“最后一公里”监管不到位，主要体现在配气价格尚未单独核定、各环节成本和价格没有清晰界定，监管规则不健全、价格管理制度化规范化程度不高，配气价格水平差异较大、少数地方价格偏高、企业负担重。针对这些情况，2017年6月，印发《关于加强配气价格监管的指导意见》(简称《指导意见》)，继2016年建立起管道运输价格监管规则后，进一步建立起下游城镇燃气配送环节价格监管框架，从而构建起天然气输配领域全环节价格监管体系。

《指导意见》明确了配气价格的制定方法，确定了重要指标参数的选取范围，提出了加强监管的具体要求，特别是有三个亮点得到社会广泛认可：一是建立成本约束机制。对直接影响配气价格的部分核心指标参数如供销差率、折旧年限、最低配送气量等规定了上限标准或作出限制性规定，促进企业加强成本管理，提高行业效率。二是建立激励机制。鼓励各地科学确定标杆成本，对燃气企业通过自身努力使实际成本低于标杆成本的部分，建立燃气企业与用户利益共享机制，激励企业提高经营效率，主动降低配气成本。三是推进企业信息公开。要求燃气企业主动公开价格、成本等相关信息，便于不同企业成本对标，强化社会监督。

——输配价格监管政策落地，价格监管取得实质性成果。

2017年上半年，国家组织12个成本监审组对13家天然气长输管道运输企业按照统一方法、统一原则、统一标准进行了成本监审，剔除13家企业无效资产185亿元，核减比例7%；核减不应计入定价成本总额46亿元，核减比例16%。在成本监审基础上，2017年8月份，核定了长输管道运输价格，核定后的管道运输平均价格下降15%左右，减轻下游用气企业负担100亿元左右。地方输配价格方面，陕西、江苏、浙江、河北、云南、江西等地纷纷按照国家要求，制定省内输配价格监管规则，并降低省内管道运输价格和配气价格，已累计减轻企业负担40亿元以上。

随着政策效果逐步显现，不仅促进了管道运输企业降本增效，减轻了用气企业负担，促使产业链各环节收益更趋合理，更为重要的是，有效推动了管网公平开放，促进天然气市场化交易。长输管道运输价格核定后，2家管道运输企业第一时间主动宣布向第三方开放管道。

推动建市场，价格改革新平台成功搭建

天然气是全球重要的大宗商品，其价格话语权代表了一个国家的软实力，建立交易市场是推进市场化改革、提升国际影响力的重要手段和途径。近年来我委积极推动天然气市场建设，成功在上海、重庆搭建了一东一西两个市场化改革平台。

上海石油天然气交易中心于2014年12月组建，2015年7月试运行，2016年11月正式运行。2015年天然气单边交易量超过65亿方，2016年交易量突破150亿方，占全国天然气消费总量的比重达到8%左右，预计2017年交易量达到300亿立方米。2017年9月，交易中心开展了国内首次管道天然气竞价交易。交易中心运行以来，对衔接供需双方、形成合理市场价格发挥了重要作用，影响力与日俱增，国内外广泛关注。在供需形势偏紧的背景下，截至9月27日，中石油五大天然气区域销售公司先后拿出3.8亿立方米的增量气量供下游用户公开竞买。虽然交易规模不大，但是交易中心在其中发挥的作用得到了广泛的认可。上游企业通过交易中心实现了以市场化方式对资源进行优化配置，而下游用户，特别是一些规模较小的用户也纷纷表示交易中心这一平台让他们获得了与大用户平等竞争的机会。

重庆石油天然气交易中心2016年8月份启动筹建，2017年1月12日揭牌成立，预计2017年底前上线试运行。

建设交易平台，既是天然气价格市场化改革的重要成果，也是今后进一步深化改革的重要支撑，还是更好地参与国际能源合作的重要平台。上海、重庆两大交易中心各有侧重、适度竞争、互为支撑、协同发展，将共同促进国内能源市场化改革、加快融入国际市场，提高国际影响力。

下一步，将在党中央国务院的坚强领导下，深入总结评估改革效果，认真借鉴历史经验，审时度势，啃骨头、涉险滩，适时迈出天然气价格市场化新步伐，充分释放天然气市场活力，同时进一步完善输配价格监管规则，制度化、精细化监管再上新台阶，积极推动上海、重庆石油天然气交易中心建设，形成“中国价格”，助力天然气行业持续健康发展。

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/115751.html>