【石油观察家】日本燃气价格改革的三点启示

近年来，亚洲地区主要经济体天然气需求增加较快，部分国家和地区严重依赖海外进口，尤其以日本和韩国最为代表。在燃气供应方面，日本在97%的进口燃气的情况下，通过不断的市场化改革，逐步发展其自身独特的一套管理模式，较好地满足国内电力、工商业和居民用户的需求。

日本燃气市场改革历程

二战之后不久，日本燃气产业就已由私人企业控制，政府的作用仅限于设计长期的能源政策来提高能源和经济的效用。1969年起，日本政府决定从海外引进天然气资源，以减少对石油产品的过度依赖。自此之后，日本对天然气的消费需求快速扩张。为保障天然气多元化供应，日本在20世纪90年代开始放开天然气市场准入，打破政府管制定价的藩篱，推动企业自主定价改革，以期降低国内用户用气成本，确保上中下游价格传导顺畅。从日本燃气行业演变进程看，燃气行业市场化改革大致划分为五个阶段。

第一阶段：1995年3月开始实施。1995年3月，日本对《燃气公用事业法》进行修正，其允许合同量每年超过200万立方米的大型工业用户直接与供应商进行价格和条款的谈判。自此之后，大批量交易的天然气价格可由供需双方商定，不需通过中央政府（即通商产业省）审定，促进企业提高了经营效率。

第二阶段：1999年11月开始实施。1999年11月，日本再次修订《燃气公用事业法》，允许合同量每年超过100万立方米的大型商业设施等用户可直接与供应商议价，大大增加了燃气供应市场的新进入者，从而通过扩大对燃气供应商的选择范围来增加用户利益，供需双方协定的销售价格只需在政府备案即可。

第三阶段：2004年4月开始实施。2004年4月，日本政府进一步放松了市场管制，降低了自由议价的市场准入条件，对合同燃气用量为每年50万立方米的用户（如中等规模工厂、宾馆医院等）也可与供应商直接协商供气，又一步吸引新供应商进入。

第四阶段：2007年4月开始实施。2007年4月，日本政府再次将解除管制的范围扩展至合同用量为每年10万立方米的用户类别，包括小工厂和办公楼。至此燃气消费需求中解除管制的占到了65%。截止到2011年时，日本燃气供应市场中的新加入者占比达到了15.3%，超过欧美国家燃气市场改革后新加入者3%－5%的占比水平，可以说此时日本燃气行业的市场化改革取得一定成效。

第五阶段：预计2016年开始实施。2011年发生的日本大地震中断了日本核电的生产，致使天然气进口量增加了20%以上，同时带动原料价格攀升了30%左右。在这种情况下，据日本政府2013年11月12日探讨制定的燃气行业市场化扩大议案，日本将会全面放开对小批量需求的价格管制和促进燃气多元化供应，预计到2016年燃气行业将会全面实施市场化，即所有规模需求的燃气使用价格均有供需双方协商决定。

日本燃气市场化改革的特点

受资源条件限制，日本天然气严重依赖海外进口，且本土山丘多，地震频发，也无法修建长输跨境管道，使其国内形成了以发电和工业用气为主的消费市场，燃气的消费主体主要集中在城市。鉴于上述特征，日本政府不得不放松市场准入管制，鼓励和支持更多企业参与到海外寻找气源、建设LNG接收站和配气管网以及提供分销零售服务。

（1）以解除市场准入管制为先导，逐步放松上中下游燃气价格管制。20世纪90年代以来，日本政府通过四次市场化改革，逐步解除燃气事业市场准入管制，允许更多新加入者进入燃气产业链各个环节，比如鼓励支持日本贸易商、电力公司、燃气公司等各类企业直接参与天然气进口经营，逐步降低政府价格管制的用气量门槛，放任燃气价格由供需双方协商决定，从而保证供应气源的多元化和相对低廉的燃气终端价格。

（2）建立公开透明的调价机制，确保燃气产业链上下游顺价通畅。日本《燃气公用事业法》规定，燃气企业按照成本加成法制定价格时，必须尊重公众的知情权，及时向公众公示具体的价格公式和调价方法。为此，燃气供应商采用了成熟透明的原料费用调整机制，即根据外汇汇率和国际原料价格的波动每三个月对原料成本进行修正，以确保燃气售价能够及时反映上游原料成本变化，帮助企业降低经营风险。

（3）依据用户类型和负荷特点分类定价，确保燃气价格能反映真实使用成本。日本《燃气公用事业法》要求，燃气企业制定价格时，要事先预测总成本（包括合理的经营成本和利润回报），在功能性成本分摊的基础上，按照用户消费量、使用类型和负荷曲线制定燃气价格清单，即根据对用户所提供的不同服务和负荷特点来确定销售价格，从而使燃气价格真实反映出因服务条件的不同而造成的不同成本。

（4）尽量简化政府的监管程序，依托公开听证会审查价格合理性。在审查燃气价格清单方面，日本政府尽量简化监管程序，只有在燃气企业提出涨价申请时才会启动审查程序，且准许企业先自行评价，再报请经济产业省（METI）审查，审查依托公开听证会，集合利益相关方看法，确保燃气价格经过充分评估论证，并依照《燃气公用事业法》规定做出审批意见。倘若提价后企业利润被认为偏高，则由政府督促企业返利或指导其降价。

（5）强制实施管网公平接入制度，降低管网输配的垄断价值。在管道经营方面，日本并不限制燃气公司、电力公司或贸易公司建立自己的管网，只需要在投建时报政府审议即可。由于不存在管网容量限制，日本《燃气公用事业法》规定，城市燃气管网可由第三方公平接入，输送费用按照管网拥有者自己输送成本计算。譬如，东京电力公司可以公平接入东京燃气公司运营的管网系统，把外购的进口燃气直接从接收站输送到其东京的各个燃气电厂，东京燃气公司不得拒绝或提价。

对我国的启示

近年来，我国天然气对外依存度连年攀高，而城市燃气领域仍存在较强的管制色彩，燃气定价沿循传统的成本加成的政府管制定价方式，这与日本燃气定价情况有一定相似性。因此，日本燃气市场化改革历程及其价格改革的做法，对我国正在推动的资源性产品市场化改革具有一定启示与借鉴意义。

（1）放松市场准入管制，允许燃气公司与大型用户直接交易。日本燃气市场化改革进程中一个重要的经验是放松市场准入管制，允许新进入者参与燃气产业链各个环节，从而对放松价格管制提供了市场基础。当前，我国燃气上中下游都没有完全放开，尤其是上游和中游几乎完全由中石油、中石化和中海油垄断经营，这种准入管制已经影响到下游工业和商业用户的燃料选择，时常出现的“气荒”问题促使他们不得不偏向选择煤炭等其他化石能源。我国要想提高天然气在一次能源消费中的比重，首要的是保证气源供应的多元化，这要求加快放开上游企业市场准入，鼓励更多企业参与到天然气开采和贸易中来。日本的经验做法是在引入新参与者后，允许燃气公司与大型用户直接交易，促使燃气价格由供需市场决定。我国在放松城市燃气市场准入管制后，意味着确立了城市燃气企业的自主经营权，形成了一个适度竞争的供应市场，此时还应允许燃气供需双方直接谈判议价，提高用户对燃气供应商的选择权和议价能力。

（2）强化燃气价格透明监管，允许按用气量和使用类型分类定价。日本政府通过《燃气公用事业法》规定，燃气公司必须向公众提供透明的价格公式和调价程序，让用户能清晰认识到燃气的价格构成，以减少用户的不理解和抵触情绪；同时还允许燃气公司按照用气量和使用类型分类定价，通过制定各类负荷契约，尽可能降低交叉补贴现象出现。尽管我国上游燃气门站价格采取了市场净回值的办法，但是门站价格仍是包含了原料价格、长输费用和经营成本的捆绑价格，功能性成本没有较好的细分，这不利于原料成本变动向下游环节的疏导，而零售环节政府定价也加剧了燃气上下游顺价的难度。在终端用户环节，尽管燃气价格按照用户类型进行分类定价，但是并未采用国际上通行的依供气成本高低的原则定价，而是更多地体现了燃气的福利性，采取了民用低价而工商业高价的定价，使得燃气行业存在较为严重的交叉补贴问题，并且不利于能源结构的调整和大气质量的改善。

（3）强制燃气管网公平接入，允许企业自由申请建设或运营新的管网。尽管日本燃气管网服务并没有从燃气企业分离出来，致使燃气公司仍向用户提供一个捆绑价格，但是日本政府用法律手段限制燃气公司利用管网资源垄断牟利，而且强制燃气公司的管网服务按同等成本向其他公司公平开放，这样即便不采取管运分离，也能保证燃气价格的公平合理。目前，我国长输管网大都掌握在中石油和中石化手中，没有形成互联互通的开放网络；下游城市配气管网则掌握在各城市燃气企业手中，也不是一个连通开放的体系。目前，国家能源局已颁布《油气管网设施公平开放监管办法》，但配套政策和实施细则尚待进一步研究和落实，日本用严格的法律手段促进油气公司信息公开和公平接入第三方气源的做法值得借鉴。

（4）尽量减少监管机构的行政干预，充分保障燃气用户的合理权益。20世纪90年代，日本政府通过两次修正《燃气公用事业法》，其目的在于减少监管机构的直接行政干预，增加燃气企业竞争性和信息披露，进一步降低城市燃气价格，以保障燃气消费者权益。日本政府的监管做法是，如果燃气企业降低价格，则取消费用审批过程中METI的直接干预，而采用公告制度；如果燃气企业计划提高燃气价格，在具体实施前，新价格则必须经过METI的审批。目前，我国燃气价格受到中央政府和地方政府的双重管制，行政干预较大，这不仅增加主管部门的工作难度，而且还不能有效保障燃气用户的合理利益。为此，我国需借鉴日本的可行做法，通过完善燃气行业法律法规，进一步放松价格管制，增加行业竞争性和信息披露，切实促进燃气成本降低，提高燃气消费者的社会福利。

来源：中国液化天然气网