【石油观察家】刘满平：谁补天然气基建短板

文 | 刘满平

由于天然气产业发展高度依赖输配管网、储气库等基础设施，管网建设直接决定着天然气市场的范围，储存和利用等配套基础设施的建设和运营决定着天然气市场的发展。所以，天然气行业持续、良好的发展离不开相应的强大基础设施建设的支撑。去冬今春全国较大范围内出现的天然气供应紧张局面，从一个侧面反映了天然气基础设施对保障天然气供应的重要性。

1

存在的问题

基础设施建设滞后，不能满足快速增长的市场需求。

虽然我国天然气基础设施近年来有了较快的发展，但与国家经济整体的发展水平相比依然落后。例如，管网方面，目前我国管网总里程接近70万公里、人均管线长度达到0.5m，低于全球人均1.11m的水平。美国国土面积与我国相当，但管网总里程360万公里，人均11.2m，是我国的22倍。我国长输干线管网未能覆盖全国，海南、西藏等省区尚未被接入全国长输管道系统，另有超过20%的地级行政单位、约30%的县级行政单位没有接通管道气。储气方面，截至目前，我国地下储气库工作气量仅为全国天然气消费量的3%，而国际平均水平为12%～15%；LNG接收站罐容占全国消费量的2.2%（占全国LNG周转量的约9%），而日韩为15%左右。

天然气基础设施高度一体化，制约了下游市场的发展。

目前，我国天然气行业尚未实现输配、输售分离，仍然是上中下游高度一体化的垄断经营模式。例如，在上游天然气供应方面，中石油、中石化和中海油三大油气企业约占98%；在油气管道主干线中，三大油气企业约占95%，在全国17个已投运的 LNG 接收站中，三大油气企业接收能力占总能力的90%。可以说，三大油气企业既是管网和LNG 接收站的所有者、运营者，也是产气、购气和售气的主体。由于管网建设投资审批必须落实气源和市场，上游垄断在管网投资方面形成了难以逾越的门槛，制约了其他主体进行管网投资。此外，上游垄断间接限制了大用户的直购交易，制约了国外进口气的增长，影响了天然气下游市场的发展。

投资准入尚未完全放开，项目审批周期长，新建基础设施难。

天然气基础设施本身具有投资规模大、建设周期长、专用性和自然垄断性强的特点。虽然国家鼓励民间资本参与基础设施建设，但仅限定于参股或参与，而不是作为单独的市场主体进入。全国已经制定的区域发展规划和天然气发展专项规划中，基本由三大油气企业和省属国企承担。之外的市场主体即使有意愿，仍被排除在外，投资准入事实上存在“玻璃门”、“弹簧门”。此外，天然气基础设施建设涉及安全和环保等因素，在选址、用地（用海）以及环评上需要经过多层审批，耗时冗长。例如，我国沿海地区尤其是渤海湾地区具备大规模建设LNG 接收站设施的条件，但从保护海洋生态环境考虑，海洋主管部门已暂停受理、审核渤海内围填海项目和区域用海规划。

基础设施互联互通程度不够，第三方公平开放落实困难。

在我国天然气管网主干线中，三大油气企业占据绝大部分，但彼此间互联互通较差。而省级管网大多由省属国有企业和三大油气企业合资建设，一般由省属国企控股，与国家主干管网互不隶属，互联互通程度也不够。此外，尽管国家出台了《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》，油气管网设施运营者向其他市场主体开放的前提是油气管网设施有剩余能力，但由于缺少有关“剩余能力”的客观判断标准及具体监管措施，管网设施是否对外公平开放往往受到管道拥有者主观意志控制。现实中，天然气管网经营者通常也经营天然气业务，基于竞争考虑往往会排挤竞争者，不会轻易让第三方天然气进网，导致公平开放落实困难，三大油气企业所属的基础设施利用率不高。

不同基础设施因其自身特性存在一些特殊的问题。

在省管网经营模式中，部分省份采取了“统一建设”“统一规划”“统购统销”的经营模式，直接影响大用户直供，抑制消费增长。

另外，由于省管网、城市燃气管网定价机制不合理，层层加价，使得输配费用在整个天然气价格中占比过高，抬高了终端用气成本，不利于天然气的消费利用。对于LNG接收站来说，面临着天然气计量单位不统一的问题。而地下储气库存在投资成本高，缺乏调峰气价，投资经济性差，主要依赖国家财政补贴和石油公司通过管输费与销售利润来消化；建设资源条件较差，选址资源少；储气调峰基础设施运营层面市场交易机制缺失，缺乏企业投入激励；储气库供气由于缺失市场交易机制，供需间也无法实现商业化运营等诸多问题。

2

相关政策建议

近年来，国家针对天然气基础设施建设陆续出台了多份文件，涉及管网规划、产业发展以及价格政策等多方面。总的来看，对于天然气基础设施改革，笔者提出以下建议。

加大投资力度，促进天然气基础设施建设。

由于我国基础设施建设滞后，所以当务之急是加大基础设施建设投资力度，加快建设步伐。应进一步深化基础设施投资项目审批制度改革，下放审批权限，简化审批程序。为保障天然气供应，避免“气荒”的再次发生，大幅扩大 LNG 进口是一个很重要的选择。目前有必要为天然气基础设施项目的投资建设开辟快速审批通道。进一步简化审批流程，优先办理用地预审，接受和批准 LNG 接收设施用海申请；优先调整土地规划、城镇规划；取消施工许可证审批，项目开工后再逐步办理其他审批事项。

促进第三方公平准入，逐步推动管道运营商独立运营。

管道运营商的独立、管输价格的透明化和无差别的第三方公平准入是天然气市场化发展的重要环节，而管道运营商实行独立运营又是其中的核心和关键。考虑到我国现行天然气管道基础设施管理体制和运行机制十分复杂，建议采取循序渐近、分步推进的办法。

当前的重点应放在促进全国跨省输气管道互联互通，实现“应联尽联、应通尽通”，以管道运输企业法人单位对联网管道实行分区域或分段管理和运营，通过不同市场主体间的管网实现互联互通，为市场稳定供气提供多重保障；抓紧落实天然气管道等基础设施第三方公平准入办法，相关企业应制定第三方进入实施细则并向社会公开，接受监督；将输配管道定位为公用事业，在新核定的天然气运输价格的基础上向第三方提供服务，使更多的市场主体公平的开展竞争，逐步实现财务独立，最终推动天然气管道运营业务与其他业务分离，实现法律独立，成为独立的天然气管道公司。

继续推动混合所有制改革，促进投资主体多元化。

早在2010年，《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》就明确指出：“鼓励民间资本参与石油天然气建设。支持民间资本参股建设原油、天然气、成品油的储运和管道输送设施及网络。”事实上，包括管道、LNG接收站、储罐和地下储气库在内的天然气等基础设施一直以来是不同经济主体积极探索投资机会的热点领域。但由于天然气基础设施投资大，建设周期长、风险较高，且没有有效的投资回收途径，成本回收和效益体现困难，发自企业自主意愿的投资仍是少数。

为解决投资回收途径，激发社会资本投资天然气基础设施的热情，国家相继出台了《天然气管道运输价格管理办法(试行)》和《关于加快储气设施建设和完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》。前者主要对管道投资设置了具体回报率，后者主要是建立了一个储气调峰服务市场机制，提出“自建、合建、租赁、购买等多种方式相结合履行储气责任；坚持储气服务和调峰气量市场化定价；坚持储气调峰成本合理疏导”。强调成本合理疏导，坚持市场化的定价，这些政策给观望的投资者吃了一颗定心丸。政策出台后，应及时总结前期天然气管输业混合所有制改革的经验，继续推动以国家财政、中石油和中石化为投资主体建设基础设施，同时鼓励社会资本通过资本投资与中石油、中石化合作，各级政府通过项目优先核准、财政税费补贴、政策保障等方式进行地企合作，共同参与基础设施建设、管理运营，加快推进基础设施建设。

（来源：《中国石油石化》杂志）