

中国天然气行业政策研究进展及框架构建

何春蕾^{1,2} 肖学兰³

1.成都理工大学能源学院 2.中国石油西南油气田公司天然气经济研究所 3.中国石油西南油气田公司

何春蕾等.中国天然气行业政策研究进展及框架构建.天然气工业,2012,32(6):85-88.

摘要 国外天然气工业发展成熟国家的历史及经验表明,合理的行业政策是推动天然气工业发展的重要因素。作为新中国最早的天然气工业基地,川渝气田历来十分重视对天然气行业政策的研究,很多天然气行业政策都先在川渝气田进行研究、推动试行并逐步推广到全国。为此,在总结中国石油西南油气田公司近几年在天然气价格改革、非常规天然气开发利用政策、天然气行业监管与立法、天然气利用政策以及天然气发电政策等天然气行业政策方面主要研究进展的基础上,从天然气产业链产运储销各环节协调发展的角度,构建了包括天然气价格及配套政策、天然气行业财税政策、天然气行业监管政策、天然气行业利用政策等4个方面的中国天然气行业政策框架体系,列出了框架体系的结构内容及特征,最后还提出了需要重点关注和推动国家出台的相关政策及下一步研究方向和重点。

关键词 中国 天然气 政策框架 价格 财税政策 监管政策 利用政策 川渝气田

DOI:10.3787/j.issn.1000-0976.2012.06.021

国外天然气工业发展成熟国家的历史及经验证明,合理的天然气行业政策是推动天然气工业发展的重要因素。中国石油西南油气田公司(以下简称西南油气田公司)一贯重视天然气行业政策研究,天然气行业政策研究工作一直伴随着川渝油气田50余年的发展历程。很多天然气行业政策都先在西南油气田进行研究、推动试行并逐步推广到全国,例如早期的“以气养气”、天然气商品量常数包干、天然气净化费、管输费等政策^[1]。近几年,通过组织高层研讨、参加高层会议和参与调研等形式,向国家政策制定部门传递信息,推动决策层制定较为合理的天然气行业政策,为我国天然气工业发展争取了较好的政策环境。

1 西南油气田公司天然气行业政策研究最新进展

1.1 天然气价格机制改革

尽管国家曾多次上调天然气价格,但并没有出台价格形成机制。面对近年来我国天然气市场的快速发展,无论是与国外天然气价格形成机制相比,还是从节约能源、优化资源配置、提高效率的角度来看,我国天然气价格水平依然偏低,国产气与进口气价差较大,没

有反映天然气的真实价值,造成供求矛盾突出。另外,我国现行天然气价格机制也不能满足未来(多品种、多来源)、多路径管道联网混合供气的需要,为了理顺各种价格关系和适应未来我国天然气工业发展的需要,价格机制改革势在必行^[2-3]。

天然气价格改革已酝酿多年,但受多种因素影响迟迟不能颁布实施,期间经过多次改革方案及配套政策的研究,西南油气田公司也参与其中。公司依托承担的各级别天然气价格研究课题,多次积极参与国家相关部门的研讨及“天然气价格改革”座谈会等。

政府管制的天然气价格很难贴近市场,难以及时适应市场的需求或变化。但在目前条件下,我国完全放开天然气价格的条件并不成熟,根据欧洲的经验,采用“市场净回值”制定天然气价格,符合天然气价格市场化改革方向。2011年12月26日,国家发展和改革委员会以发改价格[2011]3033号下发“关于在广东省、广西壮族自治区开展天然气价格形成机制改革试点的通知”,决定自通知下发之日起在广东省、广西壮族自治区开展天然气价格形成机制改革试点。试点的天然气价格改革方案就是将现行以“成本加成”为主的天然气定价方法,改为按“市场净回值”法定价(图1)^[4-5]。

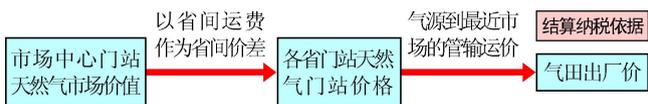


图1 “市场净回值”价格方案思路图

“市场净回值”定价是政府管制下的模拟市场,更接近市场定价,资源配置更有效率。该方法由政府管理门站价格和管输价格,采用逐步到位分步实施的办法,可操作性较强,因此,更适合我国目前实际。

1.2 天然气资源税改革

2010年6月1日,国家财政部以财税[2010]54号文下发“关于印发《新疆原油天然气资源税改革若干问题的规定》的通知”,规定在新疆开采的原油、天然气资源税从原来的从量计征改为从价计征,税率为5%,并对高含硫天然气($H_2S \geq 30 \text{ g/m}^3$)减征40%。从2011年11月1日起,在西部省市(区)改革试点的基础上,国家公布修改的《中华人民共和国资源税暂行条例》,将在全国推广从价计征天然气资源税。在全球发展低碳经济的大潮下,我国的资源税改革对于完善资源产品价格形成机制、更好引导经济结构调整、缓解中西部地区财力紧张等都具有重要意义。但同时,资源税改革提高了天然气开采企业的税务负担。

高含硫、非常规天然气资源开采难度大,成本高。根据规定高含硫气田资源税能获得40%减免。“十二五”期间西南油气田公司川东北等地区高含硫气田将规模开采,高含硫气产量大规模增加,资源税的优惠额度会上升。由于低丰度天然气产量约占西南油气田公司总产量的48%,如果能将低丰度天然气资源税进行一定幅度的优惠,则能大大减轻天然气资源税税赋。“十二五”“十三五”期间,西南油气田公司页岩气产量将大幅提高,非常规、低丰度资源税优惠政策将对公司效益产生重大影响。

1.3 非常规天然气开发利用政策

我国从20世纪90年代初开始煤层气的勘探开发,1996年以后各种优惠政策相继出台。目前,只有在辽宁阜新和沁水盆地南部初步形成产气规模。经综合测算,煤层气的财税政策优惠总额在0.3~0.4元/ m^3 (含0.20元价格补贴和其他的税收优惠)。建议国家制定专门的页岩气资源开发的优惠政策,提高页岩气资源开发的经济效益,促进页岩气资源快速开发。

1) 免收资源税。建议比照煤层气的做法,免收页岩气开采资源税。

2) 加大对页岩气开发利用的补贴力度。美国对页岩气开发利用的综合补贴力度达到气价的50%以上。

建议比照煤层气,加大对页岩气开发利用的补贴力度,可按0.5元/ m^3 标准对开采企业进行补贴。

3) 扩大页岩气开发项目所得税抵扣的范围,削减税基。

4) 建议对页岩气的开发利用实行增值税先征后退政策。对页岩气勘探开发作业需要进口的设备、工具等免征进口关税和进口环节增值税。

1.4 天然气行业监管与立法

我国没有成立专门的天然气监管机构,没有独立的监管政策和框架,天然气行业监管还存在政企不分的状况;油气行业监管法律还不完善,没有相对独立的天然气行业法律法规来规范天然气产业链各环节的协调发展及市场竞争。

我国天然气行业监管政策及立法建议:

1) 加强法制建设,尽快制定《石油天然气法》或《天然气法》,明确天然气市场准入、项目审批、价格制定、有序竞争等。

2) 支持建立上游勘探开发领域和下游输配领域分开实施监管的独立委员会。

3) 修订完善石油天然气对外合作法律法规,制定油气上游行业监管条例等。

4) 建立天然气安全供应、战略储备法律体系。

1.5 天然气利用政策

2007年8月,国家发展和改革委员会颁布我国第一个《天然气利用政策》,同时也明确该政策要根据天然气供需形势变化适时进行调整^[6]。经过将近5年时间的运行,该政策已充分发挥了政府的宏观调控作用,在一定时期内促进了国内天然气的合理利用。随着金融危机以及日本地震引起核危机以来全球天然气供需格局的改变和LNG的迅猛发展,以及我国进口中亚管道气、LNG等取得突破,预计从2013年起我国天然气供需形势将发生重大变化。届时,再继续执行该“利用政策”,可能制约我国天然气工业和天然气市场的发展,难以实现“优化能源消费结构,促进节能减排”目标,因此有必要进行适当的调整和完善。

随着国内产量的不断提高和进口管道气、LNG的大量引进,以及国家对节能减排的要求,需要扩大天然气消费领域、做大市场规模。另外随着我国气化率的提高和城市燃气用气量的不断加大,安全平稳供气问题将更加突出,需要发展天然气发电等大型工业用户作为可中断用户,进行季节调峰。当前天然气利用政策限制了天然气调峰发电等大型可中断用户的发展,已经不适应新形势变化的要求,需要重新审视并进一步修改完善。

国家能源局指出“十二五”期间将考虑发挥价格杠杆调节作用,适时调整天然气利用政策,鼓励以气代油,适地、适量建设天然气、液化天然气调峰电站,使目前天然气在我国能源消费结构中的比重由 2010 年的 4.4% 提高到 2015 年的 8%。按此目标保守估计,届时天然气消费量将达到 $2\,600 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。为优化天然气利用,促进节能减排,2011 年 10 月,国家发展和改革委员会等部门下发了《关于发展天然气分布式能源的指导意见》,明确“十二五”我国将建设 1 000 个左右天然气分布式能源项目。按 2015 年 $(500 \sim 1\,000) \times 10^4 \text{ kW}$ 规模年运行 3 000 h 测算,需天然气 $(30 \sim 60) \times 10^8 \text{ m}^3$;2020 年规模 $5\,000 \times 10^4 \text{ kW}$,则天然气需求量将达到 $300 \times 10^8 \text{ m}^3$ 。总体分析,我国天然气利用政策将鼓励和支持发展大型可中断用户和天然气分布式能源。

1.6 天然气发电政策

截至 2010 年底,我国发电装机容量 $9.62 \times 10^8 \text{ kW}$ 。其中天然气发电装机容量约 $2\,668 \times 10^4 \text{ kW}$,约占全国总装机容量的 2.77%。目前,我国无专门针对天然气发电的政策,也没有国家层面的天然气发电政策框架。现有的政策主要是各地方政府为了保障本地电网安全和对电网实施调峰需要制定的当地天然气发电上网电价、补贴等政策。由于西气东输二线建成投产后,天然气价格较高且存在价格波动的风险,天然气发电的经济效益很难保证。在没有任何政策支持的情况下,天然气发电厂将全面亏损。建议国家在“适当发展天然气发电”的前提下,尽快建立出台天然气发电政

策框架。国家和地方两级政府部门应制定有利于天然气发电的相关政策,包括发电天然气价格、上网电价、税收优惠、地方补贴、电力调度等政策。且关于天然气发电的规模、布局、在天然气项目里所起的作用和在当地电网中的运行位置都需要由国家、地方两级政府和供气企业、电网公司共同协调决定^[7-9]。

2 我国天然气行业政策框架

2.1 天然气行业政策框架构建

天然气的勘探、开发、集输、储运、终端销售构成产供销一体化天然气产业链。通常可按照产供销将天然气产业链分为上游勘探开发、中游管道输送和储气以及下游城市配送等 3 个环节,这几个环节之间具有十分紧密的相互依赖性和制约性。天然气上中下游产业链各环节的衔接都需要天然气价格、财税等相关政策的配套,整个天然气产业链也需要行业规划、行业监管政策和行业立法的约束(图 2)。因此,依据天然气行业政策研究现状,从天然气产业链协调发展的角度,可以构建包括天然气价格及配套政策、天然气行业财税政策、天然气行业监管政策、天然气行业利用政策等 4 大政策层面的天然气行业政策框架体系(图 3)。

2.2 天然气行业政策框架结构内容及特征

天然气价格政策包括出厂价、管输费、储气费调峰费、终端消费价、能量计价等产业链各环节价格政策。价格是联系天然气产业链上中下游的纽带,也是天然气行业政策的核心。

天然气财税政策主要指天然气产业链各环节税费

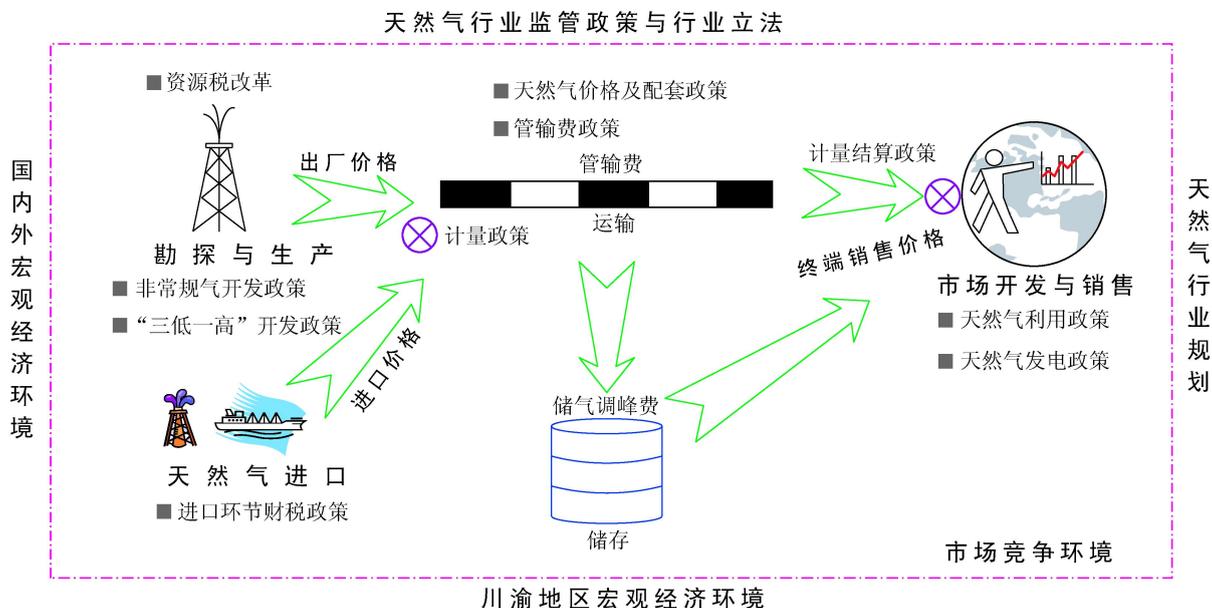


图 2 天然气产业链协调发展与行业政策图

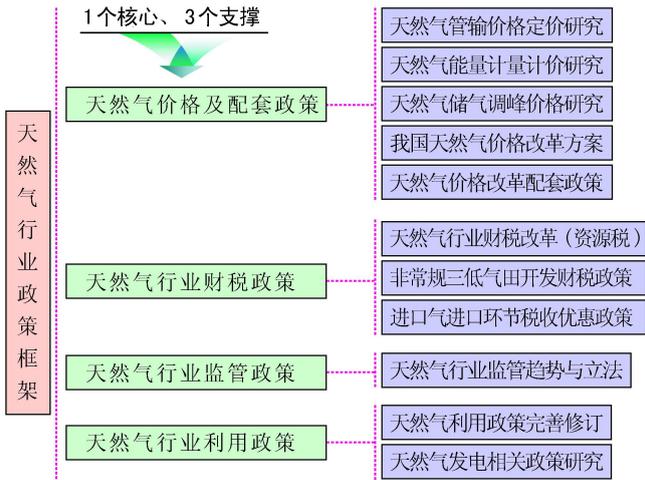


图3 天然气行业政策框架图

及投融资管理等政策。我国目前比较关注的行业财税政策主要有天然气资源税改革、页岩气等非常规气的财税政策、进口管道气和进口LNG的相关财税政策等,这些财税政策是我国天然气行业可持续发展的基础,关系到国内低品位气田的开发和进口气资源的引进。价格政策是财税政策的基础,天然气财税政策又是价格政策的重要支撑。

天然气行业监管政策主要指的是通过建立社会主义市场经济的现代监管体制和完善行业立法,保护天然气生产商、运输商和消费者的利益,提高天然气利用效率和促进公平。

合理的天然气行业利用政策可以引导我国天然气资源的合理利用,改善我国能源结构,促进节能减排。随着我国进口管道气和LNG项目的大规模建设,天然气发电作为这些项目的重要支撑,需要特别关注天然气发电相关政策。

3 天然气行业政策下步研究方向与重点

近年来,为促进天然气产业链的协调发展,我国相继出台了一系列政策措施,包括改革天然气出厂价格形成机制,出台天然气利用政策等。这些政策虽然对缓解当时我国天然气供需矛盾,促进天然气产业链各环节的协调发展等起到了积极的作用,但相对于迅猛发展的天然气市场来说,我国天然气行业相关政策配套还略显滞后,需要进一步深入研究和推动国家出台合理的天然气行业政策。

3.1 天然气价格及配套政策

我国的天然气价格机制改革工作已酝酿多年,并提上国家改革议程,目前最新的价格改革方案已在广东、广西试点,但受通胀等多种因素影响,在全国范围

推行还需时日。由于价格改革需要协调各方利益,天然气价格机制改革进程存在较大的不确定性。因此,有必要根据形势变化继续跟踪研究天然气价格改革进程及趋势,积极研究并推动国家天然气价格机制的形成,认真落实国家新的天然气价格政策。

下一步应重点开展以下研究工作:①国家天然气价格改革方案及趋势跟踪研究;②管道联网条件下公司天然气管输收费模式研究;③储气费投资回报及价格机制研究^[10];④新价格机制下天然气产业链各环节价格结算与管理研究;⑤天然气价格市场化研究。

3.2 天然气行业财税政策

国内外天然气行业发展的实践和理论证明,天然气行业可持续发展与财税政策的作用十分紧密。因此,建立规范、稳定、法制化,并能够随着天然气行业发展而及时调整的财税制度是推动我国天然气行业可持续发展的重要一环。

差别性的税收优惠政策是国外鼓励天然气发展的重要方式,建议继续深入研究并推动以下几个方面的天然气行业财税政策:①进一步深入研究非常规天然气行业财税政策;②低渗致密气田、高含硫气田勘探开发及利用的财税政策;③进一步研究资源税改革的影响,特别研究低渗致密气、高含硫和非常规天然气资源税的优惠政策;研究老气田、尾矿和边际气田财税优惠政策。

3.3 天然气行业监管政策

我国天然气行业还没有专门的监管机构和独立的行业立法。西南油气田公司作为我国天然气行业的先行者和国家行业监管与储运设施监管的主要承受者,理应关注国家监管政策走向,积极推动形成合理的天然气行业监管框架,以促进公司天然气业务的可持续发展 and 上中下游的协调发展。

下一步应重点开展以下研究:①国外天然气监管和储运设施管理模式及政策调研;②我国天然气行业监管框架研究;③我国天然气储运管理模式和运行机制研究;④天然气行业立法研究。

3.4 天然气行业利用政策

随着国内产量的不断提高和进口气的大量引进,以及节能减排的要求,都需要扩大天然气消费领域,做大市场规模。另外,随着城市燃气比重不断加大,平稳供气问题将更加突出,需要发展天然气发电等大型可中断用户,进行季节性调峰,实现平稳供气。

天然气行业利用政策应主要进行以下研究:①天然气利用政策修改完善研究;②进一步深入研究天然气发电政策,积极争取天然气发电优惠政策。

在本文撰写过程中,得到了中国石油西南油气田公司天然气经济研究所姜子昂、何润民、胡奥林、段言志等同志的支持和帮助,在此表示感谢。

参 考 文 献

- [1] 周志斌.中国天然气经济发展问题研究[M].北京:石油工业出版社,2008:45-68.
- [2] 何春蕾,周国栋,姜子昂,等.全球环境下的中国天然气供应安全[J].天然气工业,2010,30(1):123-126.
- [3] 周志斌,周怡沛.中国天然气产业链协调发展的基础、前景与策略[J].天然气工业,2009,29(2):1-5.
- [4] 国家发展和改革委员会.关于在广东省、广西壮族自治区开展天然气价格形成机制改革试点的通知[EB/OL].http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2011tz/t20111227_452929.htm.
- [5] 夏晓莉,许鹏,何素华.气价是促进四川盆地天然气勘探开发并合理使用的杠杆[J].天然气工业,2008,28(4):117-120.
- [6] 胡奥林.解读《天然气利用政策》[J].天然气工业,2008,28(2):157-159.
- [7] 国家发展和改革委员会能源所,国家电网公司动力经济研究中心.中国天然气发电政策研究[R].北京:[出版者不详],2004.
- [8] 国家发展和改革委员会.上网电价管理暂行办法,输配电价管理暂行办法,销售电价管理暂行办法[EB/OL].http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/zcfbtz2005/t20050613_6670.htm.
- [9] 董军,张婧.西气东输二线天然气发电政策研究[J].中国矿业,2009,18(9):74-78.
- [10] 胡奥林,何春蕾,史宇峰,等.我国地下储气库价格机制研究[J].天然气工业,2010,30(9):91-96.

(收稿日期 2012-01-20 编辑 赵 勤)