

美国天然气价格管理及其对我国的启示

龙筱刚 莫浩华

【摘要】通过对美国天然气价格管理的分析,提出我国应该结合国内实际情况,借鉴美国天然气价格管理的相关经验,对天然气价格管理进行必要的改革。

【关键词】美国 价格管理 天然气 启示

【中图分类号】F726 【文献标识码】A 【文章编号】1006-2025(2009)12-0033-03

【作者简介】龙筱刚,浙江万里学院商学院副教授,主要研究方向为经济管理;莫浩华,浙江万里学院商学院 2006 级工商管理专业学生,主要研究方向为工商管理(浙江宁波 315100)。

美国的天然气工业经过几十年的发展,已经形成了目前世界上最大的、竞争性最强的天然气市场。美国在天然气工业发展的不同阶段,市场开放程度不同,所采取的天然气价格管理方法也不同。美国的天然气工业已进入成熟阶段,其价格管理手段和体制经过不断改革与发展,已经逐步走向成熟。本文拟对美国的天然气价格管理进行分析,以提出对我国天然气价格改革具有借鉴意义的建议。

一、美国天然气价格管理的分析

(一)引入以竞争机制为主导的价格管理改革

首先对天然气井口价格放松管制。1989年,美国国会颁布了《天然气井口解除控制法》,该项立法修正了《天然气政策法》,废除了所有对井口“或天然气气田销售”价格剩余的限制,以便在一组高效生产商之间创造竞争。通过这些措施,基本上形成了天然气产业上游的竞争性市场结构。其次是要要求管道运营商将自身的运输和销售职能彻底分离。禁止管道公司涉足天然气买卖业务,解除捆绑式销售,使运营商转变为专业的天然气输送商;第三方公开接入管道网络,管道公司必须履行平等输气原则,无歧视地为所有用户提供管输服务。鼓励建立和发展市场中心,以市场的方式转让管输和储存能力。管道公司还必须及时披露天然气管输能力分配方面的信息,以降低在管输系统方面的信息不对称。通过这

一系列做法,使美国的天然气产业引入了竞争机制。天然气产业的管输业务与销售业务被彻底分开,管道运营商的业务只局限于提供专业管输服务,下游的销售市场形成了竞争性的市场结构。大终端用户还可以直接向生产商购气,并要求管道运营商提供管输服务。在原有的管道运营商、终端用户之外,还出现了专业的经销商。终端用户因而能够在生产商和经销商之间进行供气选择。正是由于交易途径的多样化,使得交易方式也多样化了,天然气现货市场发展迅速,短期合约大量取代长期合约,“照付不议”逐渐让位,期货市场得到迅猛发展,天然气零售网络逐渐在全美形成。

(二)颁布规范价格管理的法律法规

美国对天然气市场及其价格监督管理的重要特点,一是将政府的监管行为建立在法制基础上;二是根据市场发育程度和由此对政府提出的放松管理的要求,及时修改或制定新的法律,尽可能地在天然气产业引入竞争机制。美国政府对天然气行业的每一步改革都以法律的修改为先导,其大部分天然气立法都是以加强天然气供应方面的竞争为目的的。美国的天然气价格法案主要有:

1.1938年的《天然气法》。为避免建造输气管道大量消耗人力、物力、资金和时间等资源,美国政府对天然气输送这一自然垄断领域进行了监管。根据该法案,国会授权联邦电力委员会(以下简称FPC)为州际管道公司

输气制定管输费率。FPC 不管制井口价格和州内的输气费和配送费,这些费用由各州的公用事业委员会负责管制。

2. 1954 年的菲利普斯决议。在该决议确立的早期天然气工业结构下,整条产业链上的价格都受到了管制;井口价和管输费受联邦政府或州政府控制,配送费受州或地方政府机构控制。

3. 1978 年的《天然气政策法》。该法案同意逐步解除对井口价格的管制。

4. 1985 年的 FERC 436 号法令。为了削弱管道公司的垄断势力,该法令要求管道公司提供公开准入服务(但是没有强制性要求),允许用户直接与生产商协商价格,并与管道公司签定独立合同。

5. 1989 年的《天然气井口价格解除管制法》。该法案要求取消所有的井口价格控制,从而完成了井口价解除管制的过程。自 1993 年 1 月 1 日起,井口价由市场定价。

6. 1992 年的 FERC 636 号法令。要求管道公司将天然气销售、输送、储存服务进行分类,相对独立地提供服务,并实行分类计价。分类计价的目的是使管道公司和其他销售商的服务形成可比性,促使管道公司降低成本。

(三) 设立专门的价格管理机构

在天然气行业管理结构中,管理机构是作为各利益集团的平衡力量而存在的,它发挥着提供良好、稳定行业成长环境,平衡行业各类参与者利益,确保政府目标得以顺利实现的作用。建立独立的监管机构对天然气行业的发展发挥了积极的作用。美国政府机构中,能源部是一个明确的石油天然气工业主管部门,主要负责制定石油天然气工业发展战略、国家石油安全战略、油气资源开发和利用政策,制定石油市场规则。此外美国在政府主管部门外,一般还设立相对独立的天然气行业管理机构,对天然气行业的业务活动实施管理,如美国联邦能源管理委员会。

(四) 根据市场发育程度,制定相应定价方法

在天然气工业发展初期,严格限制天然气价格,FERC 采用成本加成的定价方法。由于天然气是资本密集型行业,为了鼓励生产商扩大生产,必须确保投资能够收回。但是由于生产商具有垄断地位,为了避免生产商恶意抬高价格,必须对天然气价格进行严格的限制。在天然气工业发展期,要逐步解除对价格的管理。成本加成法不能反映市场信号,特别是无法与替代能源进行竞争,FERC 因此采用与净值回推市场价值定价方法,这样可以保证生产商的天然气能够卖出,收回初期投资;同时这种定价机制也充分考虑了消费者的支付意愿。一般认为,后者的方法比较科学,它是以天然气最终用户替代燃料的价格,减去天然气产业各个环节的成本费用,确定各环节价格的方法。这种定价方法的实质是,

以最终用户的实际支付能力和意愿为基点,测算和确定天然气各个环节的价格水平,以保证预期经济规模的实现。

(五) 实行价格分类管理

美国的天然气开采井口和营销商对终端用户两个环节的价格由可竞争市场的供求决定,不再受政府规制,天然气的管输价格与地方性配送价格则受到国家公共委员会规制。生产商供应给地方配气公司(简称 LDC)、销售商和大型终端用户的销售价格由市场定价,州际管道输送费受 FERC 的监管,州内的管输费、储存费和 LDC 销售给终端用户的价格由各州公用事业委员会监管。政府管理定价部分,美国大多数州的管输费以服务成本为基础定价,管道公司的成本回收方式为直接固定变量法,管输费的组成为预定费加使用费,固定成本和资本净值收益通过预定费来收回,变动成本通过使用费收回。储存费的确定方法与管输费相同,只是成本分摊方法有所区别。LDC 销售给终端用户的价格依然以服务成本为基础制定,通常包括基本费和容量费。终端价格通过基本费收回地方配气公司的固定成本和获得资本净值收益,通过容量费收回天然气的购气成本。

美国天然气终端用户价格差异,反映了服务不同则用户成本不同的差异。在 LDC 的终端用户中,民用天然气价格最高,商业次之,工业再次之,发电用气最低,这与不同类型用户的用气性质、用气量、负荷系数和配气成本等有很大的关系。

(六) 天然气价格管理与天然气工业呈现良性互动

美国解除天然气价格管理、发展竞争性天然气市场的经历说明,必须依靠天然气价格形成机制和管理体制的不断完善来促进天然气工业的发展。例如,在竞争机制可行且社会需求强烈的地方开放天然气批发价格和大批量天然气供应价格。管理者必须集中精力提高管线输送的管理水平,最大限度减少竞争性市场的消极影响。在输送合约上灵活引入定价机制和其他条款,使管线操作规范化,以有效促进管线使用,使所有参与者受益。美国解除价格管理后,竞争性天然气市场以及天然气经纪商和期货市场在增加天然气交易效率方面起到了重要作用。放开天然气价格为天然气市场主体创造了许多获利机会,吸引了众多新公司投入到该领域的生产、运销和供应环节。这些新生力量的介入带来了许多新的服务和产品,增加了天然气工业参与者的选择范围。美国解除对天然气井口价格的控制,强制性要求管道公司分离它的销售业务并向第三方开放它的运输服务市场等一系列措施,完成了对天然气工业的调整改革,新的天然气定价机制也随之建立起来了。

二、美国经验对我国天然气价格管理的启示

(一) 适度放松政府管理,积极引入竞争机制

我国的天然气工业还处于发展初期,天然气工业的

基础设施建设薄弱,天然气市场规模较小,主干运输管道网络还未形成,绝大部分地区的天然气输送仍然是单管线、单气源供应,还没有形成全面放开竞争的条件。但我国可以借鉴国际上对天然气工业进行政府管理的经验,对天然气工业进行改革和调整。具体来说,首先要加快天然气勘探开发市场的开放,允许非国有公司进入天然气生产领域,有条件地对国外开放现有区块,迅速扩大我国的天然气产量,并考虑引入进口天然气,形成竞争性供方格局;其次,要加快天然气长输管道的建设,形成以管道为基础的区域性天然气市场,最终建成全国联网的输气管网,将管道输送业务从目前的石油公司中分离出来,成立多家独立的管道公司,并向市场提供无差别的服务;再次,对于最终用户,政府应从税收、环境等方面加强立法,大力培育天然气市场,加快天然气的消费,加快市场的发育。通过放松管理,引入竞争,为天然气定价机制的完善打下良好的基础。

(二)完善天然气价格管理的相关法律

对于天然气行业而言,由于其具有一定的资源与运输垄断性,政府对其价格管理必须规范和强化。我国应围绕《中华人民共和国价格法》不断完善相应的价格法规体系,从法的高度明确规定天然气价格管理的范围、原则、程序和基本方法,维护政府价格管理的严肃性,使天然气政府定价和价格监督有法可依,提高政府价格管理的科学性。政府的作用可集中于:“照付不议”合同审批、维护消费者权益、防止暴利、争议仲裁、规范供求双方的权利、义务及管输费管理等方面。组织力量研究并制订《天然气管理条例》(进而过渡到《天然气法》),研究制定天然气供需合同范本,明确供需双方的基本权利、义务、定价原则等,对供需双方的谈判和合同文本进行一定的指导。

(三)建立高效的天然气价格监管机构

对于建立天然气价格管理机构基本的设想,目标是实现价格审批与成本监控一体化。成本监控包括两部分:一部分是企业运营过程中的成本开支;另一部分是企业投资计划对未来成本的影响。这两部分对管理价格的合理与否至关重要。但是目前我国价格管理基本无成本监控职能,因而价格构成的主体——成本管理实际上与价格管理是脱节的。为此,有必要参照国际上的通行做法,以价格管理为中心,将价格管理机构与市场进入、运行规程等管理机构合并,建立综合性的管理机构。

(四)建立下游天然气销售价格与上游价格联动机制

鉴于天然气购进价格与销售价格的高度正相关,应建立联动机制,以克服或者缓解上下游价格定价机制不一致、下游价格调整滞后带来的矛盾和问题,解决现行分级管理模式下定价机制缺乏灵活性的缺陷。上下游价格联动,是指在上游价格变动超过某一规定幅度时,及时调整下游价格,将价格信号以最快速度传递到最终用

户,使国家天然气产业政策及时得到贯彻执行。目前国内天然气市场化程度不高,采用以成本为基础的定价方式比较符合国情,联动机制对市场性和灵活性的补充,为进一步完善天然气定价机制提供了有效途径。

(五)改革和完善天然气价格结构及定价机制

与国外天然气价格结构和定价机制相比,我国的天然气价格较低且结构不合理,定价机制也需要改革或完善。目前,我国的天然气价格是综合性的天然气结构价,终端用户价格中包含了出厂价、管输费,由城市天然气公司供气的用户还有配送气服务费。在这种价格结构下,模糊的天然气综合价掩盖了天然气生产、运输等不同环节的成本。事实上,由于综合价中的管输费和净化费大大低于其实际成本。本来就已经严重偏低的井口价还不得不承担部分管输成本和净化成本,使生产企业苦不堪言。

我国的天然气价格决定权在政府,目前政府制定的天然气价格既未考虑到国际市场上天然气价格的变化,又未与竞争燃料的市场价格挂钩,更未体现出天然气的热值环保、便利等社会经济优势。为促进我国天然气工业和消费市场健康有序地发展,我国亟须改革天然气价格结构,实行天然气生产、净化、输送、配送分开核算、单独计价收费机制,将井口价格与竞争燃料的价格联动,采取由市场供需调节输、配送服务费率并由政府监管的定价方式。

美国天然气终端用户价格的差异反映了服务不同则用户成本不同的差异。中国在制定天然气价格时,也应根据不同用户的服务成本来确定价格。目前,中国燃气价格结构存在一些不合理的地方:民用价格一般控制得较低,有些地区的工业用户和发电用户的价格反而定价较高。实际上,对于大型的终端用户比如工业用户、发电用户,它们大多数有可替代能源,有直接的管道,不需要LDC的配送,而配气费却通常比管输费高得多。民用和商业用户的负荷系数很小,配送成本较高,它们不可能在短时间内转向其它能源,因而对价格的承受能力较强,可以制定较高的价格。由此可见,对不同类型的用户,应根据用户的用气性质、用气量多少、可替代能源等情况来确定不同的价格,使现有燃气价格结构逐步趋于合理。

【参考文献】

- [1]李晓东.英国天然气工业的改革发展及对我国的启示[J].国际石油经济,2001,(11).
- [2]何晓明.加拿大与美国的能源监管及其对我国的启示[J].国际石油经济,2003,(2).
- [3]宦国渝.借鉴欧盟经验加快完善我国天然气行业的政府监管[J].国际石油经济,2003,(11).
- [4]张隅等.对我国管道联网后天然气行业运行方式的探讨[J].国际石油经济,2004,(11).