

上接》01版

“第四管油”开启管网新时代

路漫漫其修远兮

虽然被“千呼万唤始出来”，但从目前的信息来看，国家管网公司面目依然模糊。“目前更多的是挂牌成立的意义，接下来两三年是真正落实各项工作的时间。”能源战略专家冯保国说。

在国家管网公司的组建过程中，资产剥离和划转对完成改革落地实现管网公司的正常运行和运营是最重要的基础和前提，但是导致管网公司难产的重要因素之一。但据参会的专家介绍，这一事项在大会上并未过多提及。这也为国家管网公司增加了一份神秘。

国务院发展研究中心资源与环境研究所研究员郭焦峰表示，划入国家管网公司的资产边界还在讨论之中，尚未完全确定，但资产与相应债务同时划转这一原则总体已确定。“整体而言，国家管网公司的组建是以《石油天然气管网运营机制改革实施意见》（下称《意见》）为指导。”据悉，该《意见》于今年3月由中央全面深化改革委员会审议通过。

根据《意见》，国家管网公司的资产组成应是：三大石油公司全资和控股的天然气管道及附属设施全部纳入国家管网公司；三大石油公司全资和控股的64兆帕及以上的原油、成品油管道原则上全部纳入国家管网公司；储气库和液化天然气（LNG）接收站部分纳入国家管网公司。在LNG接收站方面，中海油成为其中“最受伤”的一家。该公司旗下7座已建成或在建的LNG接收站被划转至国家石油天然气集团公司。中石油、中石化则各有一座。

截止到目前，我们可以确定的消息是12月6日，国家管网公司正式注册成立，这家新的央企巨无霸注册资本为200亿元，法人代表为张伟，暂由国务院直管。200亿元是一个什么级别？与其他三个兄弟央企相比，国家管网公司的注册资本仅是中石油集团的1/24，中石化集团的1/16，以及中海油集团的近1/6。

据悉，国家石油天然气集团新的办公地点为北京城科大厦。当前位于恒毅大厦的相关管道公司及其他主体将于明年陆续搬入新的办公大楼。但国家管网公司的成立却不像换办公地点这么简单。

“国家管网公司真正发挥其作用还需要很长一段时间。单从首要面的资产剥离来说，对这样庞大的资产进行剥离并非易事。”冯保国详细解释了这一过程。资产剥离和划转，首先要确定基准日。按照管网公司成立的时点，很可能将今年的12月31日作为基准日，在明年6月末前完成资产划转和交接。其次是确定划转资产的范围。虽然目前从技术角度确定了重组范围，但是要细化到每一根管线，每一个阀室，每一个阀门等具体的资产明细项目，还是有很多艰苦细致的工作需要做。再次是资产公允价值的确定。由于本次划转资产主要在三大石油公司的上市公司，采取什么样的方法更加公允反映资产的价值，对新成立的管网公司和上市公司非常重要，也将对今后涉及上市公司国有资产的重组起到标杆作用。最后是做好对资本市场的公开应对，体现资产划转重组的公允性，维护资本市场稳定。

这仅是第一步。国家管网公司与省级管网公司的关系也是需要解决的复杂关系。《意见》对此仅做出方向性表述——鼓励地方以省级管网资产入股国家管网公司，积极引导和推动省级管网公司以市场化方式融入国家管网公司。至于如何操作，现在并没有定义，这也给国家管网公司蒙上了第二层神秘“面纱”。

从各省复杂纷繁的省网公司股权背景就可以预想到，要想将省网公司都并入国网是一件十分艰辛而困难的事。这其中涉及到国家和地方政府、国资和社资、

“三桶油”等多方面多角度的博弈问题。另外，其中不少公司是独立上市公司或者是上市公司下属公司，如果合并，相关上市公司股东利益如何保护也是一巨大难题。“国家管网公司需要花很大精力理顺与省级管网公司的关系。”中海油研究总院综合规划资深工程师许江枫表示。

除了资产的划拨，与省级管网的态度外，业内普遍关注的进口气倒挂将由谁来背也没有一个方案。根据海关总署数据，2017年土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦全年的进口平均单价分别为约1.341元/方、1.262元/方、1.092元/方。缅甸气源较贵，2017年平均进口单价为2346元/方。另外，今年年底要通过的俄罗斯管线所对应的气源价格大概在24-27元/方左右。而另一方面，目前国内最高门站价格为广东省的206元/方，平均门站价格远低于缅甸和俄罗斯气的进口气价格。单纯看缅甸气和俄罗斯气都是倒挂亏损，原来这部分亏损一直都是在中石油内部消化。如今国家管网公司成立，正常来说，进口气合同肯定还是在中石油身上，但这部分亏损是直接转嫁给管网公司还是继续由中石油消化或者从国家层面拿出一个折中办法，目前还不得而知。相信这也是在设计国家管网公司成立方案时的一个关键争论点。

解决了这些问题，国家管网公司还面临着与各方面磨合的问题。“国家管网公司成立了，完全发挥其功能还需要多方协调，积极配合，探索出一条适应市场需要的经营管理之路，从这个意义上讲，国家管网公司未来发展任重而道远。”曾兴球说。

管网公司该有的样子

尽管国家管网公司还笼罩着各种“面纱”，但在中共中央政治局常委、国务院总理李克强的重要批示中，我们可以看到未来国家管网的“样子”：要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进改革创新，建立科学运行管理体系，通过放开两端促进形成公平竞争的上游资源供应和下游销售市场，提高油气资源配置效率，更好服务国家战略、服务人民需要。

这意味着对于国家管网公司有一点是很明确的：“我们国家的管网公司不是一个‘赚钱’的公司。”中国投资协会能源投资专业委员会副会长曾兴球强调说，“成立国家管网公司最重要的意义在于调整我国油气产业结构，加强产业链中公共服务环节的建设，提高社会公共服务的水平，进一步推动全产业链的市场化、国际化建设。国家管网公司一定要做好‘服务’这篇大文章。”

就目前公布的信息，尽管国家管网公司的关键内容仍“悬而未决”，但有一点从一开始就酝酿就非常明确：成立管网公司的根本目的是要打破垄断，而不是要建立一个新的垄断企业。

这是今后国家管网公司所有工作的出发点。在新成立的国家管网公司的“官宣”中，我们也可以看到这一点：新成立的公司主要从事油气长输管网及其调峰设施的投资建设、调度运行、公平开放和油气运输服务，并不参与上游资源和下游市场的竞争性交易。

“国家石油天然气集团公司作为一家国有资本控股、投资主体多元化的行业内带有自然垄断性公司，其组建与监管既要符合天然气行业特性以及发展趋势，还要符合当前国有企业改革和国资监管的相关意见和精神。”国家发展改革委价格监测中心高级经济师刘满平说，“前提是要对它进行准确的定位。”

刘满平列举了未来国家管网公司可能的两种情况：一是要对国家石油天然气集团的经营业务进行准确定位，真正实现政企



随着油气产业不断深化改革，大多数业内专家都认为成立国家管网公司势在必行，现在终于正式揭牌，标志着油气产业改革取得又一重大突破。

分开。应明确国家石油天然气集团公司首先是一家企业，不能注入部分政府行业管理职能。如果赋予其半政府的角色，势必会影响其在提供服务过程中的公正性，极易在规划、投资、管容分配等方面诱发道德风险。国家石油天然气集团公司将是一个全国性的油气供应高效协调平台，仅提供油气运输服务，对接上下游资源。

二是要结合《关于深化国有企业改革的指导意见》和《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》，对国家石油天然气集团公司进行准确的功能定位。应明确其是属于处于自然垄断行业、经营专营业务、承担重大专项任务的商业类国有企业，还是公益类国有企业。

如果界定为前者，在考核其经营业绩指标和国有资产保值增值情况的同时，还要加强对服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业以及完成特殊任务的考核。如果界定为公益类，就要按照市场规则提高公共服务效率的能力，必要的产品或服务价格可以由政府制定，在企业确保财务收支公开透明、运行有效的前提下，发生政策性亏损时由政府给予补贴。

“国家管网公司收益与买卖油气、赚取价差无关，与运送哪家企业的油气也无关。按照监管办法要求，国家管网公司应该公平地为所有用户提供石油天然气管网设施服务。”能源战略专家田磊说。

需破解公平开放难题

但不能否认的是管网的自然属性又难使管网公司具有垄断的性质。近年来，我国已开始逐步探索实践石油天然气管网设施公平开放的实施路径和方式。“在各方的共同努力下，油气企业开放意识不断增强、开放服务逐渐增多、开放范围持续扩大。”国家能源局有关负责人说，但受管网设施建设和互联互通不充分、石油天然气运营机制不完善等多方面因素影响，我国石油天然气管网设施开放数量仍然较少，开放层次相对偏低。

今年5月，国家发展改革委、国家能源局等部门联合印发了《石油天然气管网设施公平开放监管办法》，明确要求石油天然气管网设施运营企业应当公平无歧视地向所有符合条件的用户提供服务。

国家管网公司成立后，上游企业势必会将已签署的管道容量迁移到国家管网公司，这显然对城市燃气企业、市场新进入者不公平。“管网公平开放是针对全部的市场参与者，上游企业原有的气量也要重新参与到管容分配中来，而不是仅仅针对富余的部分开放。”业内一位专家说。

这意味着，国家管网公司需要建立一套有效的机制来克服“性格上的缺陷”。这种情况不是中国独有，为了克服这一自认属性，各国都通过各种法律和监管来降低其垄断的负面影响。

根据美国、英国等国家的经验，在天然气市场化改革进入到管网第三方准入阶段改革期间，均要求原有的上游企业让渡出部分管网容量给予下游企业以

及新的市场进入者。英国的做法是要求上游企业让渡20%的份额给予其他企业，欧盟的做法是把管容的30%预留出来。因此，有相关专家建议所有市场参与者重新分配管容。该专家进一步解释说，国家可以将现有的作业者容量予以保持，拿出其余10% - 20%的份额给予其他非中国石油、中国石化和中国海油的市场主体。未来再逐步降低上游企业所占管容比例并进一步释放容量空间，最终只保留民生部分容量。

该专家进一步解释说，考虑到上游企业的保供责任较大，建议在监管机构核准下，中国石油、中国石化和中国海油的保供气量可以豁免向第三方开放，剩余容量通过交易平台进行市场化分配，过渡期结束后所有容量均采用市场化手段进行分配。

配套政府监管

克服这种自然带有垄断性的“缺陷”还需有配套的政府监管。

国家管网公司的成立受到国际石油公司极大关注。埃克森美孚中国天然气市场营销副总裁于珊12月7日在“2019全球能源转型高层论坛”上表示，中国国家管网公司的成立只是第一步，相关的监管制度和市场都需要进一步的配套政策，才能够保证该公司的成功。油气市场的秩序应该简单且透明，保证监管和商业的分离，才能实现公平的市场竞争。

但也有业内专家表示：“从过往经验来看，即便机构设置和法规制定到位，也未必能够实现市场的公平开放。”以电力行业为例，发电和与输配电分离之后，实际情况与改革初衷背离甚远，反而让电网公司形成了新的垄断和价格话语权。“监管者成为被监管者的俘虏”这一经济学经典命题再次得到印证。

鉴于国家石油天然气集团公司是“准许成本+合理收益”的商业模式，与新一轮电改前电网公司两头吃差价的模式迥然不同，因此很大程度上可以避免新公司的利润冲动，但新公司仍然是事实上的垄断主体。“如何避免其利用垄断地位不当牟利，同时避免其陷入低效运营，对于监管方和资产所有者，都是不容忽视的挑战。”郭焦峰说。

一般而言，监管由市场准入、价格、市场运行三大部分组成。曾有业内人士担心，因为管道建设周期长、回报率不高，会导致资本市场对新增管网建设兴趣不大。从价格制定上看，按照定位，国家管网公司作为第三方的市场服务主体，不参与上游资源和下游市场的竞争性交易，营收将完全取决于管输费的盈利。

故而，管网基础设施面向用户公平开放之际，既保证社会参与使用的经济性，又确保国家管网公司管网建设运营，管输费的制定或是一门学问。

天然气管道运输由于具有比较明显的自然垄断属性，运输价格往往受到政府监管。中国石油经济技术研究院高级经济师徐博介绍，在我国，政府监管部门通过确定管输企业的年度准许总收入和不同地区不同用户的运输价格设计两个基本步骤，来实现价格监管的目标。

“认定有效资产，确定准许收益率和管道折旧年限，以及两部制管输价格和管网运输价格的设计，这些是运销分离后，完善天然气管输定价的几个难点，也是需要政府价格管理部门重点开展研究和广泛听取各方意见的几个问题。”

要保障运营效益

经过了以上重重“考验”后的国家管网公司，回归到企业的本质上来说，该如何来“赚钱”保证运营呢？“运销分离是改革目标，是对国家管网公司的要求，但管网公司如何保证运营效率、实现推动行业市场化的决策目标，将成为新的挑战。”田磊说。

欧美管道公司的普遍做法是在运销分离、独立运营后，均按照监管政策要求着手组建管容交易平台，不仅美国管道公司有明确的监管要求，欧洲的国家管道公司（例如SNAM、Gasunie、英国国家电网公司）更是主动将组建区域性管容交易中心纳入集团战略，成为运销分离后的第一要务。

借鉴欧美国家天然气管网运营的经验，业内专家普遍认为中国天然气管网运营机制应采用“管容交易+调度运行”的一体化模式，形成“全国一张网”统一运营机制，将天然气管网打造成高效、共享、公平、开放的基础设施平台，进一步扩展能源交易品种和交易方式，构建现代化的用能权市场交易体系，培育能源基础设施服务新生态。

此外，国家管网公司还面临这如何高效建立“全国一张网”的任务。中国目前的长输管道密度为8米/平方千米，分别相当于美国、法国、德国的1/7、1/8、1/9，2020 - 2035年将迎来国内天然气长输管道建设高峰期。“如何统筹优化管网发展规划，显著降低管输环节供气成本，是国家管网公司面临的一个重要任务。”该专家表示。

针对这种情况，业内专家认为需在建立“管容交易+调度运行”的一体化模式的基础上，建立“专业化+区域化运维”模式，通过“专业化管理”实现管道优质专业资源、先进技术标准和管理能力在全行业的共享，提升国内管网整体运营的质量和水平，并为“区域化运维”赋能；通过“区域化运维”打破现有运维机构的作业范围，优化整合同一区域内的运维人员、机具和功能，集约布局运维机构，统一运维标准，实现优质运维资源和先进运维能力的开放共享，发挥管道运营的规模经济效益。

国家发改委和能源局发布的《中长期石油天然气管网规划》提出：到2025年，石油天然气管网规模达到24万公里，其中原油、成品油、天然气管道里程分别为37万公里、4万公里、163万公里。也就是说，未来五六年的时间里，新建石油天然气管网的总里程要超过10万公里，天然气管道的总里程要翻一番。

中石油管道局去年曾测算，“十三五”到“十四五”期间，要实现新建10万多公里石油管道的目标，需要投资16万亿元。根据2016年国家发展改革委印发的《天然气管道运输价格管理办法（试行）》，国家管网公司的管输价格由国家发改委按照准许成本加合理收益的原则给出，具体以可行性研究报告的成本参数以及税后全投资收益率8%、经营期30年确定。剔除包括融资成本在内各项成本及费用后还能实现8%的利润率，这对管网公司的运营效率提出了非常高的要求。

“通过引进社会资本，并快速实现IPO，筹资建设新管道是接下来的大事。”一位业内专家说。中商产业研究院分析认为，管输准许收益率定为8%，高于长期国债利率3-4个百分点，有利于调动各方面投资天然气管道建设的积极性，促进天然气产业发展。另一方面，由于下游用户承受能力有限，准许收益率也不宜过高。

亚洲基础设施投资银行高级投资顾问廖紫薇表示：“8%的管输准许收益率非常不错，我们对国家管网公司的管道建设抱有投资兴趣。”廖紫薇称，亚洲基础设施投资银行已在孟加拉和土耳其等国家开展了管道、天然气存储等项目的融资，目前在探讨LNG接收站的融资项目，并做了一些尝试。

面对中国强劲的天然气管道基础设施建设需求，法国兴业银行、IDG能源投资公司、工银金融租赁等公司对国内LNG接收站和管道建设均表达了强烈的投资意愿。■