

新时代健全完善天然气管道运输价格管理体系的意义与亮点

□ 郭丽岩

近期，国家发改委在广泛征求各方意见、总结国内实践和借鉴国际经验的基础上，出台了《天然气管道运输价格管理办法（暂行）》和《天然气管道运输定价成本监审办法（暂行）》（以下分别简称《价格管理办法》和《成本监审办法》）。两个办法的出台标志着我国石油天然气体制改革加速向纵深推进，科学规范的现代化天然气管道运输价格管理体系已经成型，全面提升定价科学性、规范性与透明度，将为持续深化能源领域市场化改革和保障国家能源安全奠定坚实基础。

重大意义

有利于加速构建新发展格局，实现服务实体经济和维护能源安全的目标。天然气是关系国计民生的重要能源。健全完善天然气管道运输定价机制，提升了定价科学性、规范性和透明度，有助于积极发挥价格信号的指引作用，激发跨省天然气管道建设的投融资需求，更好保障国家能源安全。两个办法聚焦科学制定管网环节运价率，合理优化了天然气上下游利益分配结构，有助于畅通相关领域的生产、分配、流通、消费环节，更好服务实体经济和维护能源供应链安全。

有利于加快构建国内统一大市场，促进能源领域高标准竞争性市场体系建设。健全完善天然气管道运输价格管理体系，是天然气“全国一张网”体制改革的重要制度模块，通过构建相对统一的运价结构，打破条条块块对要素资源的束缚与限制，全面促进要素资源流动和上下游市场充分竞争，将明显加快管网互联互通和高效集输，通过管网公平开放，给予现代大流通体系建设以有力支撑，推动能源领域

高标准竞争性市场体系建设。

有利于向纵深推进石油天然气体制改革，充分激发各类市场主体活力。天然气管道运输定价机制改革是贯彻落实党中央、国务院关于深化石油天然气体制改革的重要决策部署，通过加强对网络型自然垄断环节的现代化监管，与前期油气管网运营机制改革充分呼应，构成了完整的制度体系，有效巩固了前期市场化改革成果。两个办法强调坚持从严监管，要求管道运输企业按照定价成本监审要求建立相应成本核算制度，并规定了企业应承担的其他责任与相应的惩罚措施。随着市场化改革持续向纵深推进，国内天然气市场活力有望进一步增强，将有更多市场主体参与天然气产供储销体系建设，促进上游供气主体和下游销售主体多元化，从而促进天然气行业竞争性环节全面开放与公平竞争。

有利于促进实现“碳达峰、碳中和”目标，更好引导形成绿色生产与合理消费习惯。在实现“碳达峰”目标过程中，天然气将是煤炭等高碳能源的重要替代品种。两个办法的出台有助于形成充分体现市场供求关系的价格信号，更好引导绿色生产与理性消费。两个办法适应国家石油天然气管网集团有限公司（以下简称国家管网集团）统一运营大部分跨省天然气管道的实际情况，构建了相对统一、简洁明了的运价结构，同一价区内管输价格取决于运输距离，易于理解和方便结算，更多市场主体将通过理性比较选择气源与管输路径，提高资源配置效率的同时，也有利于促进能源替代和自主开展节能降碳行动。

四大亮点

健全完善天然气管道运输价格管理体系，关键是辩证处理好政府与市场、整体与局部、

短期与长期、公平与效率四大关系，这也正是此次出台两个办法的特色与亮点。

辩证处理好政府与市场的关系，政府通过依规而治全力保障管网平稳运行。《价格管理办法》明确天然气管道运输价格实行政府定价，成本监审结论是核定管道运输价格的依据，国务院价格主管部门是成本监审核定的法定机构，由其核定国家管网集团管道运输业务总的准许收入，各价区运价率按分配的准许收入除以外区内监审期间最末一年总周转量分别计算得到，这就是天然气管道价格的基本定价规则。《成本监审办法》明确了定价成本监审工作遵循合法性、相关性、合理性原则，规定了定价成本构成的范围、核定方法和相关上限约束等规则。政府制定规则并依规而治，有效加强对自然垄断环节的监管，同时塑造上下游的公平竞争环境。

辩证处理好整体与局部的关系，坚持系统全面推进改革和平衡利益结构。已经出台的两个办法适应“全国一张网”改革要求和市场情况变化，将国家管网集团经营的跨省天然气管道以宁夏中卫、河北永清、贵州贵阳等管道关键节点为主要界限，划入西北、西南、东北及中东部4个定价区域，实现分区核定运价率、按路径形成价格的操作机制。将国家管网集团经营的跨省管道由15个运价率大幅缩减至4个，正是抓准了矛盾症结，适应了“全国一张网”发展要求。其他主体跨省管道按照国家管网集团跨省管道运输价格执行，未来新建管道也根据上述节点划入相应价区，新投产时按照所属价区运价率执行，实现“同区同价”。同时，国务院价格主管部门将指导地方完善省内天然气管道运输价格机制，切实加强全国范围输配价格监管体系建设。

辩证处理好短期与长期的

关系，既充分体现监管现代化要求，又支持现阶段管网加快建设。《价格管理办法》强调保障管网平稳运行的原则，适应天然气管网不同发展阶段和改革进程需要，保持有关定价参数相对稳定，未来将统筹考虑国家战略要求、行业未来发展需要、用户承受能力等因素进行动态优化调整。《成本监审办法》在总结实践经验基础上，将主要固定资产分11类明确了折旧年限和残值率要求，根据行业实际情况将管道折旧年限由30年延长至40年，加强了精细化监管，有利于促进管道运输企业加强内部管理、降本增效，进而为降低全社会实体企业用能成本创造条件。

辩证处理好公平与效率的关系，体现了科学规范高效与公开公平公正的价值导向。两个办法要求国家管网集团将管道运输业务与其他业务分离，并实行财务独立核算，通过管网公司业务构架与运行的中立性，实现为所有下游主体提供一致性管道运输服务的公平性。《价格管理办法》明确制定跨省天然气管道运输价格采取“准许成本加合理收益”的方法，即通过核定准许成本、监管准许受益确定准许收入，进而核定管道运价率。根据用户选择的天然气入口与出口路径和距离，明确用户所承担的管道运输费用，并列明于管道运输服务合同之中。国家管网公司将定期向全社会公开上年度管道运输收入、成本等信息。政府主管部门将坚持激励约束并重的原则，强化对经营管道运输业务的企业成本约束，推动管网企业优化运输路径，提高运行效率，降低运输成本，从而达到避免管网环节向下游转嫁无效成本、合理化上下游利益关系的效果。

（作者系中国宏观经济研究院决策咨询部研究员）



在位于河北省唐山市丰润区的国家管网集团北方管道有限责任公司秦皇岛输油气分公司唐山联络压气站，工作人员正在对天然气管网设备进行巡检。（资料图片） 新华社发

顺应天然气市场化改革 管道运输价格管理新办法落地

□ 白俊 张雄君

近日，国家发改委印发《天然气管道运输价格管理办法（暂行）》和《天然气管道运输定价成本监审办法（暂行）》（以下合并简称《暂行办法》），标志着管道运输价格管理的新办法正式落地。这符合国家石油天然气管网集团有限公司（以下简称国家管网集团）成立后管道运输行业主体重构新形势的要求，适应“全国一张网”的发展方向，是天然气市场“管住中间”的进一步深化，顺应了天然气市场化改革的需要。

管道运输是具有自然垄断属性的业务，服务和收费要受到政府严格监管。管道运输作为连接上游供应和下游消费的关键环节，需要实现服务公平开放、收费公开透明，为上下游市场主体有效衔接和公平竞争提供便利条件，促进天然气资源流动，支持市场在天然气资源配置中发挥决定性作用。

《暂行办法》印发前，国家发改委进行了多方多轮意见征集和研讨，并开展了为期一个月的公开征求意见活动，广泛听取社会各界对管道运输价格管理和成本监审新办法的意见和建议，体现了充分酝酿和公开纳谏的政策制定过程。

新办法具有五大特点

《暂行办法》沿用了此前“准许成本加合理收益”的天然气管输价格制定原则，即通过核定准许成本、监管准许收益确定准许收入，并结合天然气管道运输总周转量核定管道运价率。与2017年开始执行的《天然气管道运输价格管理办法（试行）》和《天然气管道运输定价成本监审办法（试行）》（以下合并简称《试行办法》）相比，《暂行办法》存在以下主要新特点。

实行区域统一运价率。和《试行办法》规定一个企业核定一个运价率不同，《暂行办法》采用一个区域核定一个运价率的方法。根据我国天然气市场结构和管道分布情况，以宁夏中卫、河北永清、贵州贵阳3个管道关键节点为界限，将国家管网集团经营管道分别划入西北、西南、东北及中东部4个定价区域，每个区域确定一个运价率；新建管道根据上述节点划入相应价区，执行所属价区运价率，下一监管周期纳入有效资产统一管理。考虑到西北、西南和东北区域主要是天然气供应来源地或途经地，同时经济承受力相对较弱，中东部区域是天然气主要消费区域，经济承受力

相对较强，政府在核定各价区准许收入时，会根据管道建设运营成本、未来投资需求和地区经济发展状况等因素，对各价区准许收入进行适当统筹平衡。国家管网集团根据政府制定的4个区域运价率，以及天然气入口与出口的路径和距离，明确用户的具体管道运输费用。

适当简化运价率体系。按照一个企业核定一个运价率的《试行办法》，国家管网集团运营前，全国已形成19个不同的企业运价率。国家管网集团成立后，原分属三大石油公司的主干天然气管网都归并到国家管网集团旗下，形成了全国大范围的统一管道运行系统。但是国家管网集团内部还存在15个不同的运价率，这可能导致同一区域内相同走向管道利用出现不平衡状况，影响资源流动和竞争的形成，因此有必要进行简化。但是，如果简化为一个全国统一的运价率，又将导致西部管道的运输费用较原来出现较大幅度上涨，进而影响国家战略性天然气进口资源的消纳。按照天然气市场结构和管道分布情况进行区域划分后，将15个运价率减至4个运价率，既简化了运价率体系，又保持了管输费水平的相对稳定，构建起一个相对统一的运价体系，为后续进一步改革奠定了良好基础。

动态调整准许收益率。和《试行办法》8%固定准许收益率不同，《暂行办法》规定首次核定价格时准许收益率按8%确定，但明确指出后续会统筹考虑国家战略要求、行业发展需要、用户承受能力等因素进行动态调整，这既保持了政策的衔接和平稳过渡，又为未来预留了调整空间。管网基础设施一直被认为是风险较低、回报稳定的优质资产标的，动态调整可以更好地和资金成本变动等市场因素相协调。“十三五”以来，我国天然气管网基础设施投资和建设滞后，互联互通不足，未来一段时间还需要大力补短板，保持适当的收益率水平是支持管道运输行业投资和建设的重要手段。从长远来看，保持收益率动态调整可以对能源系统的协调发展起到引导作用，进而促进能源转型和“碳达峰、碳中和”目标的实现。

延长管道折旧年限。《暂行办法》把天然气管道折旧年限从原《试行办法》规定的30年延长到40年，并细化了设备设施和房屋建筑物等固定资产的折旧年限和残值率，还规定无形资产摊销年

限原则上不少于10年，与管道相关的土地使用权按40年摊销。拉长折旧和摊销年限符合行业特点及资产的实际使用寿命和经济寿命，可以减少当期折旧和摊销费用，有利于降低当期管输费水平，进而有利于降低用气成本。

形成管输价格标杆。《暂行办法》适用于确定国家管网集团经营的跨省（自治区、直辖市）天然气管道运输价格，其他市场主体经营的类似管道原则上按照国家管网集团价格执行，所有新投产管道按照所属价区运价率执行。这将使国家管网集团管输价格成为管输行业价格标杆，对其他市场主体的管道投资和建设起到鼓励先进和鞭策落后的作用。《暂行办法》对未纳入国家管网集团的应张线、山西至河南煤层气管道、内蒙古至北京煤制气管道及中石油西南油气田周边管网等少数具有专线性质的管道运价率暂未进行调整，这体现了实事求是的改革精神，有利于保证改革平稳过渡。

政策落实及改革建议

《暂行办法》顺应国家管网集团成立后天然气市场新形势要求，提出的新进改革举措有利于保障天然气市场的平稳运行。在落实《暂行办法》过程中还要同步强化管网规划与投资、建设与运行、管容申请与分配等信息的透明度，确保管输服务获取和利用的公平、公正和公开，提高管输成本、管输价格和管输服务行业发展的可预期性，支持和保障所有市场主体公平参与竞争。

《暂行办法》提出了管输价格核定激励与约束并重的原则，未来在严格成本监审的同时要健全激励机制，使得管输企业也能够从节约项目投资、优化运输路径、提高运行效率和降低运输成本中与用户共享收益。

在总结《暂行办法》区域统一运价率实施效果的基础上，结合国家管网集团省级天然气管网整合情况，未来可以考虑在管网密度较高、互联互通较强、路径多元复杂的中东部部分区域探索区域统一管输费，简化管输服务使用条件，降低管输服务使用成本，促进供气企业、用气企业及供气企业之间的市场公平竞争，便利天然气资源自由流动，推动区域天然气市场价格标杆尽早形成，发挥市场在天然气资源配置中的决定性作用。

（作者分列系北京市燃气集团研究院副院长、政策研究部部长）

《1版》 共话百年党史 同书时代华章

张元杰说：“我出生在农村，从小家庭非常穷，念不起书，是中国共产党让我参军入伍、学习文化，并逐步成长成为一名正局级领导干部。这一切都是党给的，我打心眼里感恩党。”

1950年10月，张元杰离开家乡四川万县，入伍援朝，先后参加了抗美援朝第一阶段五次战役中的第四次和第五次战役，荣立两次三等功，并获得朝鲜颁发的银质奖章。炮火连天中，他英勇奋战，保护战友时，炸弹弹片打进了他的右腿腿骨。

习近平总书记指出，抗美援朝战争伟大胜利，是中国人民站起来后屹立于世界东方的宣言书，是中华民族走向伟大复兴的重要里程碑。“今年是中国中国共产党成立100周年，衷心祝愿党永远领导中国胜利前进，把祖国建设得更加繁荣昌盛。”拥有66年党龄的张元杰话语铮铮。

百年征程波澜壮阔，百年初心历久弥坚。与会老干部认为，百年历史告诉我们，只有伟大的中国共产党才能救中国，只有伟大的中国共产党才能引领中华民族实现伟大复兴，只有伟大的中国共产党才能带领中国人民过上幸福美好生活。

“我出生在农村，大学期间学农水，工作在农口，60多年没离

开‘三农’。”国家发改委农经司原司长高俊才对“三农”有着深厚的感情，他从“三农”视角梳理回顾了中国共产党成立以来的百年历史，“建党百年是党组织农民、领导农民、依靠农民同时为民造福的历史，是解放和发展农村生产力的历史，是农村与城市互动和融合、推动革命和建设的历史。”

高俊才说，从“打土豪、分田地”，到土地改革、农村改革，再到党的十八大以来的精准扶贫、乡村振兴，中国共产党始终与农民心连心。党中央一直高度重视“三农”问题，已经下发了23个中央一号文件。我国的农业发展、农村面貌和农民生活发生了翻天覆地的变化，成功取得了脱贫攻坚战的全面胜利，彪炳史册、功载千秋，这一切都是依靠中国共产党的坚强领导才得以实现。

“党的恩情比海深，党的政策暖人心。”国家发改委地司原巡视员王心怀长期奋战在扶贫一线，早在1990年就曾带队到国家发改委定点扶贫县河北灵寿挂职。他感慨道：“我见证了贫困地区上千万老百姓由于党的易地扶贫搬迁政策过上了更好生活，也见证了许多贫困地区在党的好政策下实现了脱贫致富，这是中国共产党英明正确领导的结果。”

跟党走谋新局： 离岗不离党 退休不褪色

回望过往奋斗路，无比自豪；眺望前方奋进路，无比坚定。

“离岗不离党，退休不褪色。”与会老干部表示，要积极响应党中央号召，主动投身党史学习教育中，始终保持坚定的理想信念和坚强的革命意志，自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、忠实实践者。

“新时代新征程，我们要继续发光发热，为自己参与过、见证过的事业添砖加瓦。”老干部们纷纷表示，作为受党多年培养和教育的老同志，今后一定要用党的奋斗历程和伟大成就鼓舞斗志，明确方向，听党话、跟党走；一定要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，坚定地同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致；一定要传承优良作风，永葆政治本色，为中国特色社会主义事业增添正能量。

黄振奇说，今年我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程，要在推动高质量发展，坚持质量第一、效率优先的前提下，确保经济实现质的稳步提升和量的合理增长，确保“十四五”开好局，起好步。高俊才说，“悠悠万事，吃饭

为大”，进一步巩固提高国家粮食安全水平，需在两个方面多下功夫。其一，练好“内功”，使良田、良种、良法、良器、良制、良习这“六良”更良；其二，练好“外功”，进一步重视国际资源、国际市场、国际经验和国际治理。

王心怀说，我国发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展差距较大，生态环保任重道远。要深入实施区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略，健全区域协调发展体制机制，构建高质量发展的区域经济布局 and 国土空间支撑体系；深入践行“绿水青山就是金山银山”理念，加快构建绿色低碳循环发展的经济体系，推动实现“碳达峰、碳中和”。

“今天的座谈会是一堂生动的党课。”胡继申在听取老干部一发言后表示，老同志的肺腑之言情真意切，体现了对党的热爱和忠诚，为我们树立了榜样。历经百年艰苦奋斗，我们党已团结和带领全国人民实现了第一个百年奋斗目标，第二个百年奋斗目标已开启，我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，凝心聚力、顽强拼搏，为早日实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献智慧和力量，以实际行动向建党100周年献礼。