

“一城一企”燃气市场规模化改革政策研究

李凯凯（山东石油天然气股份有限公司，山东 济南 250000）

摘要：随着国家天然气体制改革的持续推进和深化，各地城镇燃气体制改革步伐也在不断加快。目前，国家和地方政府对于推动燃气市场规模化整合意向明确，为各地推进“一城一企”整合奠定了基础。近年来，浙江省、河南省、成都市等地方政府以天然气体制改革为契机，先后出台燃气整合相关政策，通过推动城镇燃气企业整合、供气层级扁平化等举措，清退、淘汰经营管理和供应保障水平低的企业，收回或取消燃气特许经营权。在此基础上，各地因地制宜采取企业收购或重组等方式推动辖区内燃气企业集团化、专业化、规模化整合改革，以期达到取消中间收费环节、降低企业天然气转输成本、改善供气转输环境、优化配置燃气资源供给、实行统一规划布局、统一监管服务的一系列改革目的。

关键词：“一城一企”；燃气市场；规模化；改革政策

1 “一城一企”政策的历史沿革

实际上，“一城一企”是从2020年下半年起，以浙江省和河南省等地方政府陆续出台各项燃气领域政策规划和工作方案为标志的。“一城一企”城镇燃气整合改革的发展在2020年前后经历了以下相对重要的三个发展阶段：

第一个阶段是2016年至2017年，此阶段LNG价格总体低迷且与管道气的价格差几乎被拉平，加之叠加煤改气推广政策，点供快速供气的优势得以发挥，点供政策红利期给LNG气源商和贸易商进入城燃地盘提供了便利，因此部分具有竞争优势的点供企业慢慢转化成了城燃企业，导致城市内的燃气特许经营权分散在多家燃气企业，各家燃气企业的管道不互通，服务水平参差不齐，城镇燃气市场碎片化问题严重。



图1 “一城一企”城镇燃气整合改革发展的三个阶段

第二个阶段是2018年至2019年，2018年国务院在印发的《关于促进天然气协调稳定发展的若干意见》中提出，“推动城镇燃气企业整合重组，鼓励有资质的市场主体开展城镇燃气施工等业务，降低供用气领域服务性收费水平。”这是国家层面第一次提出要推动城镇燃气企业整合重组。随后2019年国家管网公

司成立并落地，上游企业进军终端市场并开启大工业客户直供模式，市场竞争的加剧导致安全事故集中爆发，因此，一些地方开始通过燃气特许经营评估手段对城燃企业进行评估，以淘汰部分小、散、乱的企业。

第三个阶段是2021年至2022年，继2021年6月湖北十堰发生重大燃气爆炸事故后，11月国务院安委会印发的《全国城镇燃气安全排查整治方案》中提出，“全面排查整治燃气经营安全风险和重大隐患，加快淘汰一批基础差、安全管理水平低的企业”。2022年5月，国务院办公厅印发《城市燃气管道等老化更新改造实施方案（2022—2025年）》中提出：“完善燃气经营许可管理办法等规定，各地立足本地实际健全实施细则，完善准入条件，设立退出机制。支持燃气等行业兼并重组，促进燃气市场规模化、专业化发展。”这是首次从国务院层面明确要求完善特许经营准入和退出机制。

2 浙江省“一城一企”燃气市场规模化改革进展及模式分析

2.1 浙江省规模化改革进展情况概述

自2020年以来，出于健全民生用气保障，夯实城镇燃气供应基础，提升燃气行业发展水平的目的，浙江省从最初的顶层设计提出发展方向作为起点，在做好改革方案调研和准备工作后，集中出台了省能源领域体制改革工作要点、特许经营评估管理办法、城燃管道更新改造实施方案等一系列政策。在持续推动并加速改革进程（包括改革方案前的调研及准备、颁布改革政策并实施、深化改革形成典型案例）的3年后，为进一步加快推进城镇燃气改革工作，浙江省住建厅于2023年1月印发了《浙江省深化城镇燃气改

革三年行动方案（2023-2025）》，旨在建立城镇燃气价格长效机制，深化城镇燃气扁平化、规模化改革，推进实施城乡供气一体化等工作，进而全面深化省内城燃体制改革，推动省内城燃行业高质量发展。

目前，浙江省部分试点城市已经率先完成了城燃企业整合工作。截至2022年12月，浙江省各地上报有规模化改革任务的18个县（市、区）中，已有13个完成整合，4个已签订整合框架协议。全省通过规模化（扁平化）改革减少管道燃气企业22家，已签订框架协议企业10家。杭州、瑞安、海宁等地规模化改革工作走在前列。计划在2025年底前，有望形成一批规模大、实力强、有担当的城镇燃气企业，全面提升应急保障、核心竞争和抵御风险能力，从源头治理提升燃气行业本质安全，推进城镇燃气安全健康发展。

2.2 浙江省“一城一企”规模化改革整合模式分析

浙江省住建厅发布《关于推进全省城镇燃气体制改革的意见》（浙建城〔2020〕4号）相关要求后，2021年1月，杭州市关于进一步落实杭州市天然气体制改革重点工作任务的通知，明确杭州市天然气体制改革重点工作任务清单，其中要求推进市域内城燃企业整合工作，实现“一城一网一企”的天然气管网经营服务格局。结合城镇燃气企业经营实际因地制宜，杭州市城镇燃气企业规模化改革比较典型的整合模式主要有“企业收购”、“合并重组”两类：

2.2.1 杭州淳安县两家企业“一强一弱”，采用收购模式

针对淳安杭燃燃气有限公司（简称“淳安杭燃”，由杭燃集团100%控股）与淳安胜嘉利天然气有限公司（简称“淳安胜嘉利”，由中国天然气（香港）投资100%控股）两家燃气企业实力一强一弱的特点，淳安县政府通过收购加快推动形成县域“一城一网一企”管道燃气经营格局的模式，使淳安县城燃规模化改革走深走实更进一步。为进一步落实杭州市天然气体制改革，推进淳安县城燃企业规模化、一体化融合发展，实现天然气同城同价目标，经淳安县委县政府和住建局批准，淳安杭燃与淳安胜嘉利两家燃气企业，于2022年12月，正式签署收购协议。鉴于两者在经营区域范围、用户数量、注册资本等综合实力上强弱不同，淳安杭燃对淳安胜嘉利进行了收购。目前，该收购正在进行中，收购后淳安杭燃将拟由杭燃集团全资控股，注册资本为1.1亿元。

表1 淳安杭燃收购淳安胜嘉利股权对照表

序号	城燃企业名称	注册资本	实缴资本	持股比例
1	淳安胜嘉利	2500万港元	2500万港元	中国天然气（香港）投资100%
2	淳安杭燃	3000万元	3000万元	杭燃集团100%

2.2.2 建德市两家企业“各有优势”，采用重组模式

杭州市代管建德市所在经营区域的两家企业，建德杭燃燃气有限公司（简称“建德杭燃”）和建德市浙能天然气有限公司（简称“建德浙能天然气”）两者在城镇燃气投资、建设、运营等方面各有优势，采用重组模式推进建德市城燃规模化改革，其中建德杭燃为杭州市燃气集团有限公司100%全资企业，建德浙能天然气为浙江浙能燃气股份有限公司控股企业，其中浙能燃气持股52%、江阴天力燃气持股48%。经当地政府批准，在浙能燃气与杭燃集团强强联合和共同努力下，建德市天然气有限公司（简称“建德天然气”）于2022年11月挂牌成立，注册资本为2亿元，目前重组正在进行中（天眼查数据显示：建德天然气大股东杭燃集团持股50%、建德市浙能天然气持股40%、浙能燃气持股10%）。在建德市两家燃气企业各有优势的情况下，这种采用企业重组推动天然气一体化改革并由此实现“一城一网一企”的模式值得借鉴。

表2 建德杭燃与建德浙能天然气股权对照表

序号	城燃企业名称	注册资本	实缴资本	持股比例
1	建德杭燃	12000万元	12000万元	杭燃集团100%
2	建德浙能天然气	2000万元	1000万元	浙能燃气52% 江阴天力燃气48%

2.2.3 杭州市临安区多家企业“统一运营”实施一体化改革

杭州市临安区原有管道燃气经营企业（杭州临安杭燃、临安浙能天然气、临安昆仑燃气）存在经营区域分割、管道建设重复，配套服务滞后，与主城区服务标准、价格标准不统一等问题。临安区政府及相关主管部门发挥主导作用，协调当地燃气企业股东方杭燃集团、昆仑燃气、浙能燃气三方按照市场化原则，拟通过“统一运营”共同推进临安天然气市场“一体化、规模化”改革，实现地区燃气市场优化重构，促进临安燃气公共服务均等化。目前，项目正在推进中，该项目的有效实施将为省燃气规模化改革贡献临安方案。

3 浙江省“一城一企”规模化改革经验分析

燃气企业通过收购或重组，可以加快企业转型升级成为大型燃气企业，快速进入区域性燃气市场，能够充分利用原有企业的资源提升企业核心竞争力，能够有效降低企业的竞争成本和壁垒，全面缩短企业在发展中转型的时间成本。由此可见，加快燃气企业的改革整合步伐是促进燃气企业全面发展的基础和重要保障。碎片化的燃气市场格局给保障供气安全、全面推进配气价格成本监审、统一提升服务水平带来诸多负面影响，随着以浙江省燃气规模化改革样本的打造示范，各地逐渐将燃气特许经营评估、鼓励规模化整合等一系列引导政策提上日程，无疑均在加速推动燃气行业间的收购重组，朝着“一城一企”改革实施的方向发展。

3.1 通过特许经营评估公开透明淘汰部分企业

浙江省立足本地燃气整合实际健全实施细则，完善准入条件，设立退出机制，严格燃气经营许可管理，切实加强燃气企业监管，支持燃气等行业兼并重组，确保完成老化更新改造任务，促进燃气市场规模化、专业化发展。浙江省住建厅在已有管道燃气特许经营评估管理办法基础上，对评估办法的评估标准进行了修订。修订后着重鼓励发展智慧燃气，该项评分值为所有项最高。此外，燃气规划执行、安全管理、市场份额三项评分值也相对较高，这对一些中小型燃气企业提出了更高的要求，也便于通过评估办法淘汰一批基础差、经营水平低的企业，更利于有条件的地市兼顾合规性和灵活性，通过政府主导或搭台完成燃气企业规模化整合，加快推动“一城一企”燃气改革整合的实施和落地。

3.2 平衡市场和企业利益，因地制宜进行兼并重组

3.2.1 以“政府主导、国企主体”为整合方式统筹推进

浙江杭州淳安县、临安区、建德市燃气市场整合的实际运作过程中，当地政府积极作为，以集中统一整合为导向原则，按照统一谋划、分步实施的思路，因地制宜，根据辖区内燃气企业不同特点，采用收购（如淳安县）或重组（如临安区、建德市）为整合方式，以国有企业为主体统筹推进当地燃气规模化改革进程。从杭州市各地的改革案例来看，在改革模式的选择上无论是企业收购还是合并重组，均是从统一市场的顶层设计出发，以尊重市场规律为前提，并最终

以国有企业为主体进行的改革整合，进而实现所辖行政区域内燃气市场的一体化经营，杭州市这种“政府主导、国企主体”的改革整合模式也必将成为未来浙

3.2.2 以“政府搭台、民企整合”为辅进一步推动改革

浙江省各地市在推进城镇燃气规模化改革的过程中，除采用政府主导和国企主体的形式外，还通过以“政府搭台、民企整合”的形式实施并完成省内部分地市的城镇燃气扁平化、规模化改革。例如，浙江温州瑞安原有6家管道燃气企业，各企业分区经营，管道、气源、技术等资源不能共享，容易造成资源浪费，也不利于安全监管。鉴于瑞安新奥在上游资源、整合能力等方面的综合优势，更利于优化配置燃气资源供给和加强气源整合利用，由瑞安市政府搭台组织辖区内燃气企业进行沟通会议，引导瑞安新奥为主整合其余安阳管道燃气、开源管道燃气、中源液化气等5家公司，2022年3月瑞安新奥与安阳管道燃气签订整合协议，整合完成后实行统一规划、布局、监管、服务，最终实现瑞安市的燃气企业规模化经营。

同年12月，海宁市新欣天然气、海宁新奥燃气、海宁新奥能源发展3家公司完成股权重组签约，此次股权重组不但降低了转输成本，同时也实现了海宁天然气“一城一企一网”的管理模式，更是“政府搭台、民企整合”模式在浙江城燃市场改革的又一应用。

4 其他省市城镇燃气规模化改革情况

除早期实施燃气规模化改革的浙江省外，河南省、广东省、陕西省、河北省、天津市、成都市等省市也纷纷出台了相关指导政策，推动燃气行业规模化、集中化发展。在各省市推进燃气规模化改革的进程中，河南省和成都市走在前列。



作者简介：

李凯凯（1989.12—），男，山东潍坊人，汉族，本科，职称：工程师、经济师，研究方向：燃气工程。