

天然气市场化改革中“直供”政策与“特许经营权制度”的冲突分析及解决对策探讨

郑旭洋 崔桐瑞 陈晓峰（国家管网集团山东分公司，山东 济南 250000）

摘要：随着油气体制改革的不断深入，中国政府提出了“管住中间，放开两头”的改革方向，然而，这一政策与现有的管道燃气特许经营权之间存在显著的矛盾，导致了行业内的争议和讨论。文章首先梳理了“直供”政策的发展历史和现状问题，明确了大用户直供的定义及其在市场化改革中的重要性。随后，探讨了特许经营权的发展历史与现状问题，指出了特许经营权的法律规范和实际操作中的挑战。通过两个具体的案例分析，文章展示了直供用户与特许经营权之间的冲突，并讨论了这些冲突背后的深层次原因，提出了一系列政策建议和改革方向，有效推进“直供”政策的实施，同时保障特许经营者的合法权益，促进天然气行业的健康发展。

关键词：市场化改革；天然气；直供；特许经营权

1 引言

随着我国油气体制改革的不断深入，“管住中间，放开两头”成为我国油气改革的政策和方向。2019年国家管网公司成立，标志着国家对油气运输环节管理的加强，同时开放油气上游供应市场和下游终端消费市场，加快推进油气领域的市场化改革，提高市场化程度。我国天然气市场仍处于初期发展阶段，目前各地区天然气行业发展不平衡不充分的矛盾十分突出，还面临诸多问题和障碍。比如近几年，管道燃气特许经营权与直供之间的冲突和博弈经常引发争议和讨论，也是业内比较关注的一个问题。本文旨在从两者背景和博弈的角度对冲突的根源和影响探究，就问题的解决提出建议。

2 “直供”政策的发展历史与现状问题

在天然气领域，大用户直供是减少中间环节，降低气价，提高天然气利用率、推进市场化的重要方式之一。大用户主要是根据用气量来划分，不同地区大用户标准不同。最早提出试点放开直供用户价格的背景主要有：一是上中下游一体化的企业如“三桶油”已签订的长协气量亟需消化，认为终端销售价格影响天然气市场的扩大利用；二是海上天然气、页岩气、煤层气、煤制气和液化天然气产能逐步增加，国际国内天然气市场供需相对宽松；三是上海石油天然气交易中心成立，具备市场化交易条件；四是直供用户用气量较大，具备较强的价格谈判能力。

近年来，随着我国天然气市场化改革的不断推进，大用户直供政策应运而生。这一政策旨在通过减少中

间环节，降低终端用户的用气成本，从而提高天然气的市场竞争力。政策的出台背景与我国天然气市场的快速发展密切相关。随着国内天然气产量的增加以及进口气的多元化，市场供需关系逐渐宽松，为直供政策提供了物质基础。

同时，上海石油天然气交易中心的成立，为天然气市场化交易提供了平台，增强了大用户在价格谈判中的地位，使得直供政策的实施成为可能。直供政策的实施，对天然气市场产生了积极影响。一方面，它降低了大用户的用气成本，提高了天然气的竞争力；另一方面，也推动了天然气市场的多元化发展，促进了资源的优化配置。政策的实施，使得大用户能够直接与上游供应商进行交易，减少了中间环节，降低了交易成本。同时，直供政策也促进了天然气价格的市场化，使得价格更加反映市场供需关系，提高了资源配置的效率。

尽管直供政策取得了一定的成效，但在实施过程中也面临着一些挑战。例如，如何平衡特许经营权与直供之间的关系，如何处理好城市燃气企业与直供企业之间的利益冲突，都是政策实施中需要解决的问题。未来，随着天然气市场化改革的深入，直供政策需要进一步完善。这包括加强政策的顶层设计，明确各方权责，以及建立健全的市场监管机制，确保市场的公平竞争。同时，也需要关注直供政策对小用户的影响，确保改革的普惠性，让更多用户享受到市场化改革的红利。

3 直供用户与特许经营权之间的冲突案例分析

案例一：2008年12月30日，某县市政局与A公

司签订了《XX 工业区管道燃气特许经营协议》，授予 A 公司 XX 工业区燃气特许经营 30 年，协议明确规定 A 公司在 XX 工业区范围内享有管道燃气业务的独家经营权利。2012 年 11 月 29 日，人民政府印发燃气特许经营范围有关问题的会议纪要，进一步明确了 A 公司与 B 公司在相关区域范围内的特许经营权区域划分，工业区为 A 公司特许经营范围区域。

自 2018 年以来，B 公司开始在 XX 工业区范围附近及工业区内进行管道燃气工程施工，计划向工业区内某工业用户提供天然气，A 公司以特许经营权被侵害为由将 B 公司诉至法院。审理过程中，B 公司主张直供燃气与燃气特许经营是两种不同的经营模式，两者不能混为一谈，在工业园区内铺设管道与直供天然气并未侵犯 A 公司的特许经营权，同时向某工业大用户直供天然气项目已取得政府批复，合法合规。主审法院受理后以“A 公司的经营范围是否包含工业大用户在内，涉及政府职能部门对其辖区范围内管道燃气项目进行行政管理的问题，本案双方当事人的纠纷不属于人民法院受理民事诉讼的范围”为由，驳回了 A 公司的起诉。B 公司负责的直供项目仍能够继续进行。

直供与燃气特许经营权的确存在着冲突，但是这种冲突需要放到具体的地方。如果地方上已经出台了支持直供的政策文件，那么这种冲突将被弱化，而这种弱化是直供企业所喜闻乐见的，却是城燃企业不愿意意见到的。直供一旦获得政府批文，那么城燃企业之间的侵权之诉往往解决不了问题，关键在于其必须先通过行政诉讼来撤销政府批文。在民事侵权诉讼之中，司法权不可能代替行政权作出或者撤销行政行为。

案例二：B 公司以制品制造为主业，位于 A 公司特许经营权区域覆盖范围内，按区域划分，正常应由 B 公司代输。但由于 A 公司供应的天然气比市场价高出 0.8 元—1 元/方，每年将增加上亿元成本。为降低企业成本，B 公司找到 C 公司作为直供管道的建设方，建设一条天然气的直供专用管道。2022 年 8 月初施工人员进场后，遭遇到阻拦，同月，A 公司以县政府违反特许经营协议向市仲裁委申请仲裁。2023 年 11 月，政府多次召集项目相关负责人召开协调会，但未达成一致意见。A 公司仍未按约定日期供气，于 2024 年 1 月 10 日下午实施供气，实现点火运营。但是 A 公司同样将临近天然气场站起诉，目前还未出结果。

结合上文内容，二者发生矛盾和冲突主要发生于燃气特许经营权取得在先，大用户直供开展在后且二

者不存在利益相关的情形。在此种情况下，特许经营者根据与政府部门达成的特许经营协议，已经投入大量的资金和成本开展城市燃气管道的投资、建设和运营活动，其管线建设符合城市规划，城市燃气管网系统已经建成，具备在特许经营区域内从事燃气供应活动的资格。此时，推进大用户直供不可避免地触碰到燃气特许经营者在该行政区域内的利益，引发一定的矛盾和冲突。

直供与燃气特许经营权的博弈，是一场国家法律与政府政策的博弈，是一场直供企业与城燃企业的博弈，是一场生死攸关的博弈。燃气特许经营权之外直供的合法性虽然难以完全成立，但直供的合规性很可能会被不断地强化起来。地方政府与终端用户推崇直供，因为直供能够剥除中间环节，降低用气成本。城燃企业则抵制直供，因为直供意味着工业用户的丢失，意味着销气量及利润的减少。会想法设法阻止项目审批，直至项目落地。在直供与燃气特许经营权一场又一场的博弈中，有的直供能够破除燃气特许经营权形成的制度壁垒，直接向终端用户供气；有的直供则被牢牢排除于燃气特许经营权之外。

4 关于“直供”政策与“特许经营权制度”的思考

4.1 关于燃气特许经营权作为稀缺资源的财产性，以及与市场化改革的关系

燃气特许经营权作为一种稀缺性资源，具有非常明显的财产性，且这种价值会随着时间的推移会越来越大。到目前为止，管道燃气特许经营制度迄今执行 20 年，燃气企业早已收回了对特许经营权的投资，应该负担更多的社会责任，但是实际中具备特许经营权的企业往往依靠这种垄断谋取超额利润，造成了依靠行政权利获得的垄断导致市场化严重不足的被动局面，这种计划色彩浓厚的制度已经越来越不合时宜。

4.2 关于地方政府在处理直供与特许经营权冲突中的作用和责任

对于新增大用户，若特许经营者有相应的供应能力，且能够通过现有城市管网实现天然气供应，则应避免重复投资建设，应充分利用现有燃气设施，提高管输设施利用效率。若城市燃气企业不具备相应的供应能力，则可以由政府出面协调上游供应者与特许经营者之间的关系，促成二者之间达成协议，利用城市燃气企业的管道实现对大用户的直供，在协议中对管输费用、燃气特许经营者补偿等事项进行详细约定，合理考虑特许经营者投资建设成本。

5 政策建议与改革方向

5.1 优化“直供”政策与“特许经营权制度”的协调机制

在天然气市场化改革的背景下，直供政策与特许经营权制度之间的冲突日益凸显，亟需构建一个有效的协调机制来平衡双方利益。这一机制应以促进天然气市场健康发展为核心，通过法律、政策和市场手段，明确直供政策与特许经营权的边界和相互关系。具体而言，需要对现有的特许经营权进行重新评估，确保其与市场化改革的方向相一致，同时为直供政策提供清晰的操作框架和规则。此外，应建立一个多方参与的协商平台，包括政府、特许经营者、直供企业以及用户代表，共同探讨和解决政策执行中出现的问题。通过这样的协调机制，可以减少政策冲突，保护各方合法权益，推动天然气市场化改革的顺利进行。

5.2 构建公平竞争的市场环境

为解决天然气市场化改革中“直供”政策与“特许经营权制度”的冲突，构建一个公平竞争的市场环境显得尤为关键。这要求政策制定者确保所有市场参与者，无论是直供企业还是特许经营企业，都能在平等的市场条件下运作。这意味着需要消除政策壁垒，确保市场准入的公平性，以及监管的一致性。此外，公平竞争的市场环境还应包括透明的价格机制和公正的交易规则，使得所有企业都能根据自身的竞争力参与市场竞争。政府的角色应从直接干预转变为监管者和协调者，通过制定和执行竞争法规，防止市场滥用和垄断行为，保护消费者权益。通过这样的市场环境构建，可以促进天然气资源的有效配置，提高行业整体效率，最终实现天然气行业的可持续发展。

5.3 强化法律规范与政策指导

在天然气市场化改革的过程中，强化法律规范与政策指导对于解决“直供”政策与“特许经营权制度”之间的冲突至关重要。首先，需要通过立法明确直供和特许经营的法律地位，界定各自的权责边界，确保政策的合法性和有效性。其次，政策指导应注重前瞻性和灵活性，以适应市场变化和行业发展的需要。政策制定应基于广泛的市场调研和利益相关方的深入讨论，确保政策既能反映市场实际，又能引导市场健康发展。此外，政策执行过程中的监管力度也需加强，确保政策得到有效实施，防止滥用市场优势地位和不公平竞争行为。通过法律规范与政策指导的强化，可以为天然气市场化改革提供坚实的法治基础，保障改

革的顺利进行，促进天然气行业的健康发展，实现社会、经济和环境的多赢局面。

6 具体措施与实施建议

6.1 合理对大用户进行划分

各地根据市场条件，区域发展特点，合理确定大用户的条件和范围。对于已经纳入城市燃气特许经营区域且城市燃气供应者能够充足供应的用户，上游企业不宜进行直供。否则会破坏已有的城市燃气总体规划，给特许经营者利益带来巨大损失。但燃气特许经营者也并非有恃无恐，因市场化竞争的加剧，燃气特许经营者也必须不断提供服务能力，降低用气成本，以保留优质客户。

6.2 推进燃气特许经营制度的改革

燃气特许经营有一定的期限限制，在特许经营权到期后，政府可进行燃气经营整体布局的调整，实现大用户直供与城市居民用气相分离，对于不同用户，由不同供应者进行供应，以提高天然气利用效率，降低用气成本。

7 结语

天然气市场化改革必然涉及利益调整。天然气直供是不同企业利益之间的再分配与重新调整，无论是上游天然气企业还是城市燃气企业，大用户都是其重要的客户资源。天然气大用户直供的实现需要稳步推进，上游企业有足够的供应能力，下游燃气经营企业前期投资建设投入也需要维护。在天然气行业改革过渡时期，存在矛盾和冲突是不可避免的，需要妥善处理各方关系，以实现利益的平衡与协调。现阶段，应该完善法律法规，通过深入推行特许经营制度，保障特许经营者合法利益，大力提高城镇管道天然气覆盖率，为社会提供普遍服务。

参考文献：

- [1] 杨鑫磊, 孔朝阳, 董秀成. 中国天然气定价市场化路径研究 [J]. 价格理论与实践, 2024(01):1-5.
- [2] 王龙坤, 冯连勇, 刘佳伟, 等. 中国加快建设亚太天然气区域定价中心的思考与建议 [J]. 国际石油经济, 2024, 32(11):44-53.

作者简介：

郑旭洋 (1988-), 男, 汉族, 辽宁建平人, 本科, 工程师, 研究方向: 油气管道工程建设。
崔桐瑞 (1989-), 男, 工学学士学位, 工程师, 研究方向: 油气管道工程物资管理。
陈晓峰 (1990-), 男, 工学学士学位, 工程师, 研究方向: 油气市场营销与油气管道自动化。