

# “新常态”下“有效投资” 能源民企参与意愿不高

■ 本报记者 陈玮英

老生再常谈,鼓励社会资本进入能源领域又被提及。

11月26日,国务院发布的《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(以下简称《指导意见》)称,鼓励社会资本加强能源设施投资。其中,鼓励社会资本参与电力建设、电网建设、油气管网、储存设施和煤炭储运建设运营;并且理顺能源价格机制。

对于《指导意见》中天然气方面,在部分民企看来,机制还没有完善,是否进入“不是很看好”。

“天然气储存设施、管网建设等与价格改革密切相关。”在中国天然气行业市场化运营与燃气价格专业研讨会间隙,中国石油大学中国油气产业研究中心主任董秀成接受《中国企业报》记者采访时说道,“目前价格改革相对比较难,而价格改革又与管网能否独立相关,因此相互牵涉。”

## 企业积极性不高

《指导意见》提到,鼓励社会资本参与油气管网、储存设施等建设运营。支持民营企业、地方国有企业等参股建设油气管网主干线、沿海液化天然气(LNG)接收站、地下储气库、城市配气管网和城市储气设施,控股建设油气管网支线、原油和成品油商业储备库。

根据卓创资讯提供资料显示,在管道方面,当前中国长输管网超过80%集中在中石油手里。隶属三桶油的天然气长输管线超过97%。“民企参与率极低,受到政策推动,未来管道建设、管道设计引入民资的可能性极大。”卓创资讯分析师王尧坤表示。

南京苏能天然气发展有限公司总经理王鹏告诉《中国企业报》记者,“《指导意见》还是挺鼓舞民企的。”不过在王鹏看来,“建设储备对于企业而言投入比较大,综合成本相对较高。”

王鹏告诉记者,管网分为两种,一种是支管网,另一种是城市燃气管网。其中,城市燃气管网具有独家经营权限,具体应用上分为民用气和工业用气,具有长期稳定收益。“但是,支管网主要收益是管输费用,不是直接面向中端客户,而是面向区

域燃气公司,在上下游贸易中体现的不是很明显。”

有类似想法的人不在少数。一家民营能源企业相关人士直言,“我个人不是特别看好支管网建设。因为投资成本大,回收期缓慢。”

事实上,“不管民营企业还是国有企业,在投入时首先考虑的是经济效益。从布局来看,现在的储备库一般集中在大中城市,而这些城市的燃气经营权一般都在国有企业手中。”王鹏这样说道。

不过,在董秀成看来,现在连“国企都不愿意做的事,民企更不会参与进来”。而问题的关键在于“天然气价格没有动起来”。董秀成反问道,“其他能源可以动,为什么天然气价格不能动呢?”

## 环环相扣解套难

今年年底,我国将进入天然气干线管道集中建设期。目前国内拟建及在建的主要天然气管道干线包括新粤浙、陕京四线、中俄天然气管线和西气东输四线,四条管线总长度约1.6万公里。陕京四线预计马上将开始建设;中俄天然气管线预计将在年底前开始建设;新粤浙管线预计2015年初开始建设;西气东输四线今年上半年已经获得路条,预计2015年开始建设。其中,中俄天然气管线并不在“十二五”规划当中。因此,中俄天然气管线将在未来4年内使我国每年天然气干线管道长度在原本每年新增8000公里的基础上额外增加1000公里。

“这与我国管道的爆发式增长也是正好实现同步,预计未来3000亿

市场规模。”王尧坤分析称,但问题在于行业仍旧存在壁垒,管道建设方面,三桶油经验丰富且掌握关键技术。

董秀成直言不讳地说,“管道公司与生产商、消费者彻底分离,否则谈市场化、竞争无从谈起。如果大的生产商控制着管道,那么就无法谈市场化。”

董秀成认为,“如果提到市场化改革,管网建设非常重要。而目前,中国尚无从谈起全国性管网,管网是制约一个国家天然气产业能否实现市场化的关键因素。”同时,“不仅需要全国性的管网,各管道也需要相通,而且必须通。包括各管线、LNG进口设施、进口管道等,所有企业、管道公司或者管网公司都必须连在一起。”

“储备与天然气整个市场体系改革和价格改革密切相关。”董秀成表示,但目前企业间缺少动力,“不仅是民营企业缺少动力,就连国有企业也没有动力。”

原因在于,“天然气市场化程度不够,价格不能动,只有价格随时动,储备才能赚钱,低储高抛,储备才能运转。”董秀成以油库为例讲道,“各路资本之所以愿意投向油库,无论是成品油库还是原油库,关键是油价是调整的。”

## 尽快完善政策体系

按照之前制定的时间表,2015

年,天然气价格将实现并轨。

“现在部分地区连阶梯气价方案还没有出来,怎么并轨?”董秀成解释说,“阶梯气价是为了解决并轨的问题,存量气和增量气并轨。之后,价格每隔一段时间动一次,这样,体系才能逐渐建立起来。但是,现在让市场定价还做不到。”

在董秀成看来,因为管网改革是逐步完善的过程,但是,“国家可以先让天然气像成品油一样先动起来,把天然气价格形成机制,可以先一个月一调,逐渐过渡到15天一调,价格能够实现调整,那么商人就可以有预期,才有利可图,各路资本才会逐渐进入。”

气价改革可谓是市场化改革中最核心的问题。“只要能动,储备体系就能建起来。”董秀成表示,未来,关于天然气价格“国家可以只负责城市基准价格,没有进入大管道的气价则可以完全放开。”

而现在亟须建立相关管道管网的法律法规体系。“到目前,我国还没有相应的国家层面涉及天然气管道管网储备等方面的法规。”董秀成表示,因此,需要加快制定,完善储备体系,明确目标、主体、责任、建设、运营等。未来,“大方向一定是管网独立,即使资产不独立,运营一定独立,管网只负责配送,不能买气卖气,全国管网可暂缓于区域网建设,也只有这样才能谈市场竞争,管网只负责服务,重在国家监管。”



## 重点投资措施 部委分工及完成时间

1	项目名称	大力推行环境污染第三方治理
	负责部委	发展改革委、环境保护部
	完成时间	2014年底
2	项目名称	推进排污权、碳排放权交易试点,鼓励社会资本参与污染减排和排污权、碳排放权交易
	负责部委	财政部、环境保护部、发展改革委、林业局、证监会
	完成时间	2015年3月底
3	项目名称	鼓励和引导社会资本参与节水供水重大水利工程建设和运营,积极探索多种形式的水权交易流转方式,鼓励社会资本参与节水供水重大水利工程投资建设
	负责部委	水利部、发展改革委、证监会
	完成时间	2015年3月底
4	项目名称	选择若干县城和重点镇推行试点,加大对市政基础设施建设运营引入市场机制的政策支持力度
	负责部委	住房城乡建设部、发展改革委
	完成时间	2014年底
5	项目名称	通过业主招标等方式,鼓励社会资本投资常规水电站和抽水蓄能电站
	负责部委	能源局
	完成时间	2014年底
6	项目名称	支持民间资本投资宽带接入网络建设和业务运营
	负责部委	工业和信息化部
	完成时间	2015年3月底
7	项目名称	政府投资支持社会投资项目的管理办法
	负责部委	发展改革委、财政部
	完成时间	2015年3月底
8	项目名称	创新融资方式,拓宽融资渠道
	负责部委	人民银行、银监会、证监会、保监会、财政部
	完成时间	2015年3月底
9	项目名称	政府使用包括中央预算内投资在内的财政性资金,支持重点领域产业投资基金管理办法
	负责部委	发展改革委
	完成时间	2015年3月底
10	项目名称	完善价格形成机制,增强重点领域建设吸引社会投资能力
	负责部委	发展改革委、国务院有关部门
	完成时间	2015年3月底

## 宏观

# 岁末急行军:国务院发布七个重大工程包

■ 王琼

今年以来,经济增速放缓的趋势明显,三季度GDP更跌至近年来的新低7.3%。而进入10月、11月份,诸多宏观经济指标也纷纷下滑,这些都表明经济下行压力加大。各方加快了出台措施托底经济,这其中,主管投资项目审批的国家发改委充当了“急先锋”的角色。

发改委分6次集中批复了25个铁路项目,5个机场项目,总投资超过9122亿元,再加上3条特高压项目及1个港口项目,年内发改委批复投资额度超过万亿。26日,国务院再次发布七个重大工程包,吸引社会资本投入。

## 准确把握 投资的方向和领域

在诸多数据中,作为经济增长主引擎的投资增速最受关注。目前投资已由年初的近20%下滑至16%以下,而在投资结构中占大头的房地产投资也由年初的19.3%的增速一路下滑并向着12%逼近。

10月份以来,国务院常务会议共召开7次,其中有3次是以投资为主要议题,或修订政府核准的投资项目目录以促进有效投资,或创新重点领

域投融资机制。

国家发展改革委秘书长李朴民说,重点围绕“投什么”的问题,国家研究提出并推进信息电网油气等重大网络工程、健康养老服务、生态环保、清洁能源、粮食水利、交通、油气及矿产资源保障工程等七个重大工程包。

他说,具体工程项目的选择主要考虑:有利于调结构、补短板,加强薄弱环节建设,增加公共服务产品供给的重大工程;对经济社会发展具有全局性、基础性、战略性意义的重大工程,促进形成新的经济增长点;符合“十二五”规划和相关规划要求,符合国家产业政策的重大工程;具备一定工作基础,能早见效的重大工程。

“把握好‘投什么’,就是要准确把握投资的方向和领域,一定要投到薄弱环节和补短板的行业上来。”发展改革委固定资产投资巡视员欧鸿说,我国经济社会发展还存在许多薄弱环节,特别是公共产品供给能力缺口很大、欠账很多。

“比如在生态环保领域需要加快国土生态治理、大气污染防治和清洁水工程建设等;在农业水利领域需要加强粮食仓储设施建设,加快重大水利工程项目建设等;在基础设施领域,需要加快中西部铁路建设等;在社会领

域,需要加强健康养老服务建设等。”欧鸿说。

## 调动社会资本积极性 创新投融资机制

“鼓励社会资本投入,是此次推进国家重大工程建设的重要特点。”欧鸿说。

《指导意见》针对生态环保、农业水利、市政设施、交通、能源设施、信息和民用空间设施、社会事业等七个重点领域提出了吸引社会投资的政策措施。

欧鸿说,这些领域社会资本特别是民间资本发展还不够充分,进入还存在一定的障碍,社会呼声比较高。大多是经济社会发展的薄弱环节,也是国家明确要求加快推进的重点领域,并与正加快推进的七大重大工程包基本对应。

“关键是统一市场准入,创造平等的投资机会。”欧鸿说。《指导意见》鼓励社会资本参与有一定收益的重大水利工程建设运营,城镇供水、供热、燃气、污水垃圾处理等市政基础设施项目的建设运营以及水电、核电、跨区输电通道、油气管网主干线等能源设施建设。向地方政府和社会资本放开城际铁路、支线铁路等的所

有权、经营权。

“与1998年粮食仓储设施建设主要由国家投资不同,这次主要靠引导社会资本。”发展改革委经济贸易司副司长耿书海说,国家已制定1000亿斤粮食建设的方案,除央企和地方政府建设一部分外,将通过竞争方式吸引更多社会资本投入。

“重大工程中,有的经济效益比较低,社会资本积极性不高,有的垄断性比较强,社会资本想投而投不了。”欧鸿说,要让社会资本发挥重要作用,必须依靠改革,核心是解决好三个问题:一是建立公平的市场准入环境;二是创新投融资方式;三是给投资者合理的回报预期。

价格机制不完善是阻碍社会投资进入的重要因素。欧鸿说,为稳定社会投资预期,《指导意见》对水利、市政基础设施、能源、社会事业等领域提出价格改革措施。包括营利性民办学校收费实行自主定价,非营利性民办学校收费政策由地方政府根据当地实际情况确定;进一步推进天然气价格改革等。

在创新投资方式方面,《指导意见》明确要推广政府和社会资本合作(PPP)机制。欧鸿说,发展改革委正研究起草推进PPP的指导意见,将于近期印发。