

价格改革进行时

十八届三中全会决定提出,完善主要由市场决定价格的机制,凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革。今年以来,相关部门一直在推进相关价格改革,出台了民用天然气、水、盐、铁路货运、电信资费等领域的改革措施。

价格改革进程回顾

一、明年底全面实行阶梯水价

国家发展改革委、住房城乡建设部 2014 年 1 月 3 日出台“指导意见”,要求 2015 年底前我国设市城市原则上要全面实行居民阶梯水价制度。推行阶梯水价制度后,各地 80%的居民生活用水支出不会增加,其余约 20%的居民家庭用水基本生活需求部分价格不上涨,但超出的部分将大幅上调,涨幅为 50% - 200%。

为确保水价改革不会增加绝大多数居民家庭基本生活需求用水成本,发展改革委明确要求各地全面推行成本公开,严格进行成本监审,依法履行听证程序,主动接受社会监督;充分考虑低收入家庭经济承受能力,通过设定减免优惠水量或增加补贴等方式,确保低收入家庭生活水平不因实施阶梯水价而降低;应尽快制定具体实施方案,限期完成“一户一表”改造。

据发展改革委介绍,多地居民上缴的生活用水水费包括自来水费用、水资源费以及污水处理费等。尽管超出基本生活用水部分的水价涨幅惊人,但由于每吨水单价仅几元,每月人均超出基本生活的水量数额一般只有数吨。如采用简便易行的节水措施,水价改革对这些家庭(占有家庭总数的 20%左右)影响更为有限。

目前,我国一些地区已经实行阶梯水价制度,绝大部分家庭的负担没有增加。国家发展和改革委员会价格司巡视员张满英告诉记者,一些地区实行阶梯水价后,节水效率提高幅度达到 5% - 20%。

记者在缺水的甘肃等地调研时发现,实行一户一表或价格改革后,一些居民节约用水意识大幅度增强,通过采用节约用水器具和循环利用,用水量最高减少近一半。一些家庭安装了节水坐便器,或大塑料盆把淋浴用水收集起来冲厕,一些家庭还把清澈的洗衣和洗菜水用来拖地或冲厕所,每月实际自来水消费明显减少。

根据发展改革委下发的文件,为保障基本民生,鼓励节约用水,各地在推行水价改革时,要按照不少于三级设置阶梯水量,第一级水量原则上按覆盖 80%居民家庭用户的月均用水量确定,保障居民基本生活用水需求;第二级水量原则上按覆盖 95%居民家庭用户的月均用水量确定,体现改善和提高居民生活质量的合理用水需求;第一、二、三级阶梯水价按不低于 1:1.5:3 的比例安排,缺水地区应进一步加大价差。

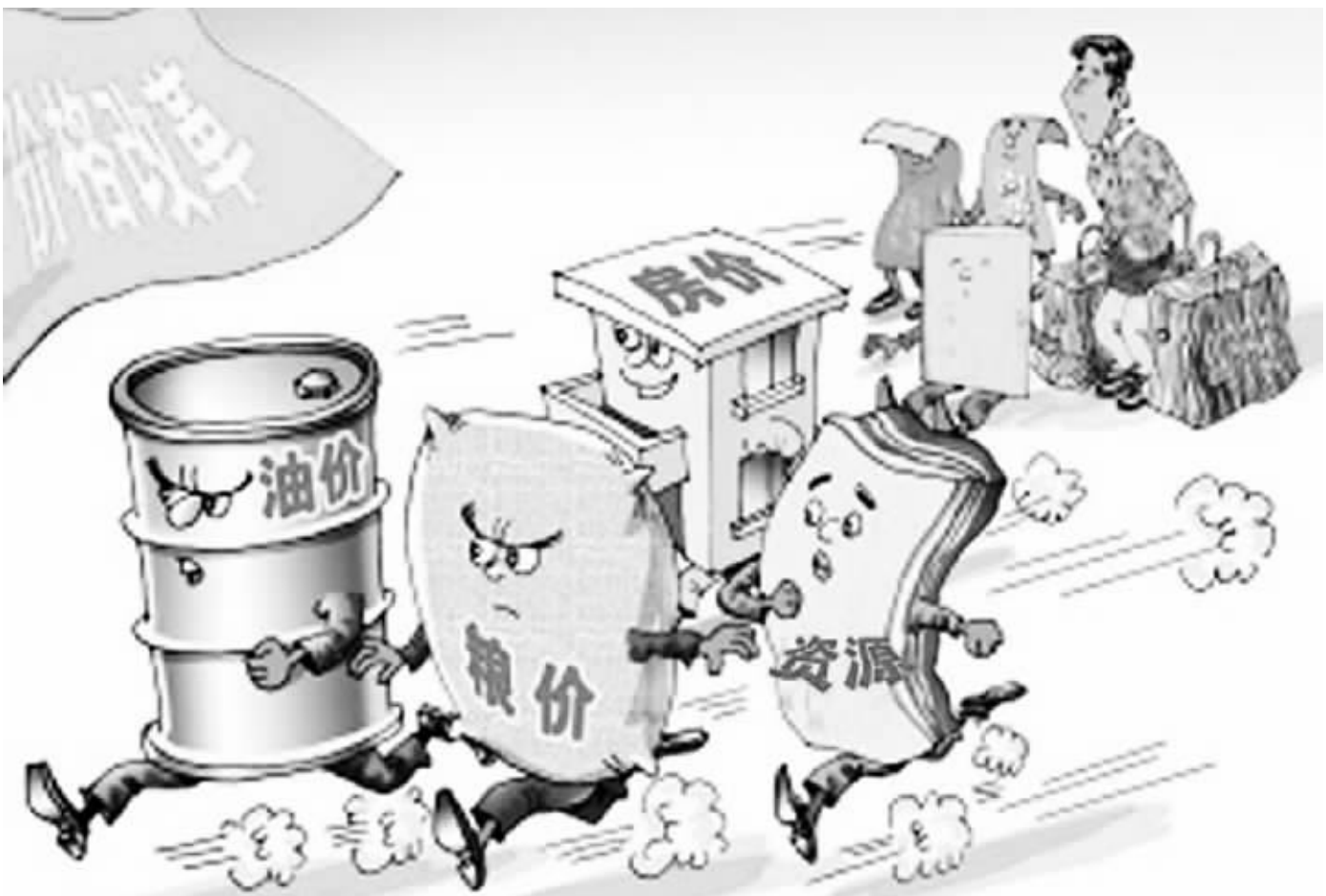
二、居民阶梯气价政策出台

2014 年 03 月 22 日,国家发改委出台阶梯气价指导意见,决定在全国范围内推行居民阶梯气价政策,将阶梯气价分为三档,各档气价实行超额累进加价。原则上,第一、二、三档气价按 1:1.2:1.5 的比价安排。对此,业内多位专家指出,价改延伸至民用气领域,是天然气“闯关”资源价改的最关键一步。

去年 6 月底,国家发改委决定自 2013 年 7 月 10 日起,将全国非居民用天然气门站价格平均上调 0.26 元,推行 2011 年开始试点的“市场净回值”的定价机制。当时就有专家呼吁,民用气也应该及时跟进。厦门大学中国能源研究中心主任林伯强曾参与阶梯电价改革政策建言,他对记者表示,“事实上,资源价格改革就是贯彻落实发挥市场作用的改革精神,从这点出发,就不应该区分民用与非民用。”在去年出台非民用气价改革方案时,林伯强曾对记者表示,民用一定要跟上,才能实现天然气全产业链的市场化价格。

根据指导意见,第一档用气量,按覆盖区域内 80%居民家庭用户的月均用气量确定,保障居民基本生活用气需求;第二档用气量,按覆盖区域内 95%居民家庭用户的月均用气量确定,体现改善和提高居民生活质量的合理用气需求;第三档用气量为超出第二档的用气部分。中国城市燃气协会秘书长迟国敬指出,充分市场化未必就会带来一片涨声,“随着未来天然气价格与市场逐步接轨,供应慢慢增多,天然气价格也会稳中有降。”卓创资讯分析师王晓坤则指出,实行阶梯气价后平常家庭将多支出几块钱到十几块钱。

但对企业而言,更灵活的计价机制对天然气业务发展是一大利好。根据中石油年报,2013 年天然气与管道板块实现经营利润人民币 288.88 亿元,2012 年为亏损 21.1 亿元。尽管经营利润大幅改善,但进口销售方面还是亏损:2013 年天然气与管道板块销售进口中亚天然气亏损 282.59 亿元,销售进口 LNG 亏损 202.81 亿元,销售缅甸气亏损 42 亿



元。公司董事长周吉平在业绩发布会上就直言,“天然气价改对石油是一大利好。”市场预计,对于中小型天然气企业,该政策有望增厚 3%的利润。

此外,值得注意的是,指导意见提出了“2015 年底前”这个时间点,届时“所有已通气城市均应建立起居民生活用气阶梯价格制度”,而该时点也被认为是非民用天然气增量与存量价格完成并轨的时点。

专家指出,此次阶梯气价的推出可以改变居民气价偏低的现状,短期内将理顺气价,长期看则将为气价市场化改革铺平道路,提高供气积极性,改善城市燃气公司的收入结构。

三、发改委放开准池铁路货运价格

2014 年 04 月 01 日,国家发展改革委下发通知,明确新建的准池铁路开通运营后,货物运价实行市场调节,由铁路运输企业

与用户、投资方协商确定具体运价水平。国家发展改革委有关负责人介绍,准池铁路由神华集团有限责任公司控股,与地方企业合资建设、经营。线路全长约 180 公里,跨内蒙古、山西两省区,目前尚处于建设阶段,计划今年上半年开通运营。

该线为新建铁路,由企业投资,建成通车后将为用户提供新的运输路径选择。此次按照推进市场化改革的方向,考虑准池铁路投资、经营模式特点,放开了该线货物运输价格,实行市场调节。这是国内放开铁路运输价格的首次尝试,是贯彻落实党的十八届三中全会精神,完善主要由市场决定价格机制的具体体现。

实施后,将对推进铁路投融资体制改革,鼓励、引导社会资本投资建设铁路,促进铁路健康可持续发展发挥积极作用。

四、电信业务资费实行市场调节价

2014 年 05 月 09 日,为贯彻落实党的十八届三中全会关于全面深化改革、完善主要由市场决定价格的机制精神,按照国务院《关于取消和下放一批行政审批项目的决定》要求,工业和信息化部、国家发展改革委联合发布了《关于电信业务资费实行市场调节价的通告》,放开所有电信业务资费。

文件提出,对所有电信业务资费均实行市场调节价,电信企业可以自主制定具体资费结构、资费标准和计费方式。同时,为切实保护用户权益,文件对电信企业资费方案设计、宣传推广、协议签订和准确计费等方面提出了多项要求。此外,《通告》还废止了涉及电信资费审批的相关文件。

此项政策给予了电信企业全面灵活的自主定价权,对进一步鼓励电信市场竞争,充分发挥市场“无形的手”对资费的调控作用,全面提高电信市场经济运行效率具有重大意义。

五、发改委部署全面放开小工业盐价格

6 月 13 日电 据发改委网站消息,国家发展改革委近日发出通知,要求地方放开种子、桑蚕茧和小工业盐(即纯碱、烧碱这两碱外工业用盐)价格。

《通知》明确,对上述三种生产资料实行政府指导价的地方,要按照有关程序尽快放开价格,由市场进行调节。

《通知》要求,各地放开相关商品价格的同时,要强化市场价格监测,加强市场价格行为监管和反价格垄断执法,维护正常的市场秩序,保障市场主体合法权益。

种子、桑蚕茧和小工业盐供应主体已呈多元化,市场竞争充分,放开价格有利于进一步激发市场活力,灵敏配置市场资源,提高运行效率,有利于进一步促进建设统一开放、竞争有序的市场体系。

资源价改应抓紧难得机会“稳步快跑”

我国经济面临的外部环境有改善迹象,从国内主要经济指标来看,需求和工业等先行数据显示经济基本面总体平稳向好。目前物价运行处于平稳期,资源价格改革应抓紧难得机会“稳步快跑”。

据国家统计局发布的信息,5 月份全国居民消费价格指数(CPI)环比上涨 0.1%,同比上涨 2.5%;工业生产者出厂价格指数(PPI)环比下降 0.1%,同比下降 1.4%。据测算,在 5 月份 2.5%的 CPI 同比涨幅中,去年价格上涨的翘尾因素约为 1.6 个百分点,新涨价因素约为 0.9 个百分点。

5 月份 CPI 环比小幅上涨,同比涨幅有所扩大。从环比情况看,5 月份,食品价格环比上涨 0.2%,非食品价格环比上涨 0.1%。各类食品价格环比涨跌互现,七大类非食品价格环比四涨一平两降,总体较为平稳。据国家统计局城市司高级统计师余秋梅介绍,5 月份,国家启动了中央储备冻猪肉收储,猪肉价格在持续四个月下降后环比上涨 5.6%,影响 CPI 上涨 0.15 个百分点,超过了 CPI 总涨幅;同时随着气温升高,鲜蛋产量有所下降,蛋价大幅上涨 9.5%。另外,受气候影响,鲜菜价格继续下降。

从同比数据看,5 月份,食品价格同比上涨 4.1%,影响居民消费价格总水平上涨约 1.35 个百分点;非食品价格上涨 1.7%。受基数影响,5 月份的翘尾因素比 4 月份增加 0.5 个百分点,致使 5 月份 CPI 同比涨幅扩大 0.7 个百分点。国家发展改革委经济研究所副研究员郭丽岩分析指出,5 月份 CPI 同比虽然比上月明显反弹,但从扣除食品和能源的核心 CPI 变化情况来看,2013 年以来都在 1.5%至 2%的区间内小幅波动,表现较为平稳。

5 月份,工业生产者出厂价格环比和同比降幅均继续收窄,余秋梅分析认为,这在某种程度上显示当前工业品市场需求有所回暖。5 月份,工业生产者出厂价格环比下降 0.1%,比 4 月份缩小 0.1 个百分点,环比降幅连续两个月收窄。工业生产者出厂价格同比下降 1.4%,同比降幅比 4 月份缩小 0.6 个百分点,同比指数为 5 个月来的高点。

“我国经济面临的外部环境有改善迹象,从国内主要经济指标来看,需求和工业等先行数据显示经济基本面总体平稳向好。”郭丽岩认为。

平稳的物价形势,为货币政策预调微调提供了良好的环境。就在 CPI 公布前一天,央行宣布实施定向降准,这对扶持实体经济特别是小微企业发展很有帮助。

平稳的物价形势,也为资源价格改革的推进提供了较好的时机。郭丽岩认为,目前物价运行处于平稳期,资源价格改革应抓紧难得机会“稳步快跑”。除了调整价格水平和结构外,应着力加强价格改革的配套制度机制建设。

天然气价改时机与路径

最近遇到两件与天然气价格有关的事情:第一个是在西南地区的一个地级市,最近投入运营的一条国际油气管线拉了一条支线供应这座百万人口的城市,该市的经济以矿山和冶炼为支柱,矿山企业开始在现场实测燃气的重载卡车的表现。自然,当地的燃气企业最为关心的是市民能否在价格上接受这种国际燃气。

第二个是在一家中型的钢铁企业,他们

对一个天然气制甲醇项目信心满满,寄希望于这个项目的盈利多少可以平衡一下钢铁行业的损失。他们的信心是基于可以以很低的价格每年拿到保证的天然气供应。这个钢厂所在的市辖区内有气田,而这个钢厂是这个市最重要的企业之一。

当我们面对上面两个实例,从产业经济、发展模式等角度都会引出不同的解读,但让我们先回到比较宏观的层面。

天然气作为一种商品,与其它能源商品比,低炭、低废是其显著优势,在我国当前的社会经济发展阶段,环保优势所带来的价值正在快速上升,在相对发达的区域和城市尤其如此。

而在统计数字上,我国的天然气消费在一次能源中的占比远低于国际平均水平,这是我们面对的现实境况。事实上,根据国际各大机构的研判,全球天然气的产量正在逐步接近,在中期未来甚至有超过石油的趋势。而在中国范围内,如果对广义范畴的天然气,即包括致密气、页岩气、煤层气,甚至煤制气和生物甲烷,中国广义天然气的储量也相当巨大。

价改倒逼引发产业悖论

显而易见,中国天然气发展问题的症结在于价格问题。对供给方来说,天然气的价格关乎利润和投资回报率,关乎值不值得投钱同时承担勘探、开采、加工和输送以及基础设施的风险;对工业消费者来说,关系到生产成本的高低以及技术经济性的优劣;而对民用消费者来讲,则事关切身的生活成本和生活质量。

要想使我国天然气的供给不断增加,有诸多相关因素,但价格无疑是其中最为重要的要素。拿近来比较热的页岩气来说,无论是管网建设、勘探开采、设备和工艺的引进、自主研发进展乃至区块中标后的实质进度,均呈现较大滞后性,这都可以归结到预期回报和风险补偿上,意即对未来市场价格未能有乐观判断。某家大型能源央企,在大量研究之后,最终还是选择了等待和观望。

对于需求方来说,需求对价格的敏感性,或者说弹性系数随着社会经济的发展而不断变化。可以按我国目前的情况作一下简单分类:一是居民直接用气。目前在一个平均意义的家庭生活成本中,直接用气的比重不高。即使考虑到收入和区域的差异,对于敏感性高的人群,虽有多种对应措施,诸如“以富补贫”式的阶梯价格,但并不彻底,除非随市场价实时调整。转移补贴是另一种可行途径,可以借鉴我国扶植可再生能源发电的做法,把补贴天然气的费用分摊到它的替代商品上,而这才是政府应该作为之处。

二是工业用户(不含发电)。如果按照“市场对资源配置起决定作用”的思路,对这一类的敏感度,或者说承受力可以不加考虑,让市场来决定,这种原材料价格市场化的改革有利于其产业的健康发展。

比较复杂的是第三类,发电。这里触及了我国一次、二次能源价改配套协同的问题,对燃气发电参照扶植可再生能源发电的做法是一种方式,对发电燃气价格的直接补贴是另一种方式,再有也可以加大对燃气电厂的税收优待等,当然最好的方式是电价的放开。

做一项变革,选择恰当的时间对其成功与否有很大影响,往往是决定性。有些观点偏向于,当供给比较充裕了,再作价格改革,另一种认为当价格比较低时是价改的好时机,还有观点认为在需求淡季时才是价改的好时机。

结合我国目前的情况和未来趋势,对以上几种观点可以探讨:其一,以我国目前的

天然气价格形成体系和改革速度,供给的增长被严重抑制。即使有供给的增长,相当部分也是“捏着鼻子”上的,这种供给的不足,进而抑制了需求。因为对需求方而言,除了价格外,供应的可靠性也是十分重要的,所以这是个悖论,不价改,供给达不到充足;其二,当价格低时再进行价改,这本身没有什么意义。因为我国目前的气价无论是以热值去比较可替代能源,还是横向比较其他国家的工业气价和居民气价,都是低的;其三,当需求淡季时再价改,这似乎更多的考虑了心理承受能力,但实质上意义不大。

价改的生产力

我认为,对天然气价改的时机把握是宜快不宜慢,越彻底越好。我们通过如下背景进行分析:

一、中国的经济增长开始减速,这已经是目前广泛的共识。而与之挂钩的能源消耗增长,也不可能相背而行。如果价改不能抓住时机,反而有可能陷入被动。

二、美国的页岩气革命成功已经使他们的天然气出口在变成现实,这里既有经济也有政治的推力。国际石油公司鉴于天然气的资源储量前景,也在纷纷加重天然气板块的比重,在天然气在全球范围内真正成为首要能源之前,我国的天然气行业必须抢占一席之地。无论是产量、技术,还是对定价权的影响力,能否变大变强,是要靠利润积累的。

三、通过彻底而快速的价改,会扭转价格抑制供给,供给抑制需求的现状。同时天然气全产业链的发展,会推动经济增长。在上游,勘探的投入加上相关设备产业的拉动;在中游,几十万公里管道、储气库、加压站的建设,对钢铁行业的拉动;下游增值服务的拓展,无需细致测算,若干年内对经济增速的支撑无疑将相当可观。

四、价格应该足够担负起环境补偿的成本,企业在既有能力又有约束的情况下会承担起社会责任,而煤炭、焦炭行业的前辙可鉴。

五、资本的逐利性激发的动力是巨大的,即使我国现阶段金融体系的完善程度和效率还远比不上美国,但一旦天然气产业的长期盈利性确立,各种资本自己想办法也会钻进去,特别是当前无论提供间接融资的商业银行,还是直融渠道的投资者都缺乏大体量、高回报前景的目标产业背景之下,天然气产业的吸引力便显得更为突出。

资源价改将全面提速倒逼产业结构转型

随着酝酿多年的阶梯气价渐行渐近,业内普遍认为,资源价格改革将在两会后全面提速,环保税的设立也近在眼前。当前,雾霾危害严重,环境恶化,价格机制调整能源消费结构的重要作用也日益凸显。资源价格改革将是今年“两会”的讨论热点。

全国政协委员、财政部财政科学研究所所长贾康表示,应该以经济手段为主化解雾霾等环境威胁。贾康认为,造成目前环境问题的重大原因之一,就是来自于机制体系的资源粗放低效耗用状态。他建议,新一轮价税财配套改革的一大关键,是抓住我国煤炭市场价格走低的宝贵时间窗口,推出将资源税“从量”变“从价”机制覆盖到煤炭的改革。

贾康表示,新一轮“价税财联动”配套改革,会通过理顺我国基础能源比价关系,和“冲破利益固化藩篱”,使资源、能源价格形成机制顺应市场经济,在配合地方财税体系建设等财政体制深化改革任务的同时,形成法治化框架下有规范性和可预期性的经济调节手段为主的制度体系与运行机制。

实际上,不少省区今年的政府工作报告中已经明确表示,要推进资源价格改革。

内蒙古自治区今年的政府工作报告中也提出,会推进资源性产品价格改革,落实国家煤炭等资源税从价计征改革。

山西省今年的政府工作报告中提到今年将积极推进煤炭清费立税和资源税从价计征改革。

四川省提出,在资源性产品价格改革上,着手完善资源开发利益补偿机制,推动建立天然气市场化定价机制,调整优化销售电价水价结构。

2013 年,资源价格改革的成绩显著。居民阶梯电价全面实施,阶梯水价也在全面铺开,而成品油定价机制也进一步市场化。

2014 年是全面深化改革的开启之年,其中全面深化价格改革的重点之一就是资源性产品价格改革。根据十八届三中全会部署,要完善由市场决定价格的机制。凡是由市场形成价格的都交给市场。推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等领域价格改革,放开竞争性环节价格。

同时,实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。

业内人士表示,价格改革既有利于激发企业家的创新能力,降低单位产出的能源和资源消耗,又有利于倒逼产业结构转型,打造中国经济的升级版。