



# 不合理收费取消,供热行业何以“度冬”?

## 专家提醒,各地在施政过程中要谨防“一刀切”,应疏堵结合,做好过渡期内衔接

■本报记者 全晓波 实习记者 齐琛同

1月6日,国务院向各省、自治区转发了五部委《关于清理规范城镇供水供电供气供暖行业收费促进行业高质量发展的意见》(下称《意见》),要求自2021年3月1日起,取消城镇供水、供电、供气、供暖环节不同名目的各种不合规收费项目。同时加快完善价格形成机制、提升服务水平、改善发展环境。

近年来,随着我国城镇公用设施建设不断加强,市场化积极推进,部分地区在安装、维护等环节服务收费的项目多、标准偏高突出,严重制约了城镇经济社会发展运行基础成本降低、服务质量效率提升与行业自身健康可持续发展。此次五部门联手全面部署规范城镇水、电、气、暖等市政公用事业收费等工作之举,被视为城镇降低实体经济成本、减轻社会负担和提高人民群众满意度的大势所趋。

然而采访中,记者了解到,相较于已经具备完全商品属性的水、电、气,热力行业市场化程度最弱,特别在北方城市,供热还带有很强的福利色彩,若各地政府在执行层面将其视同于前三者,实施简单“一刀切”,恐将违背国家政策初衷,使热力行业陷入全面亏损、发展步履维艰的尴尬境地。

### 市政公用事业清理规范不合理收费“大幕”开启

国家发展改革委有关负责人在解读《意见》时指出,将重点围绕建筑区划红线内外工程建设、报装接入、验收开通、设施维护收费等,加快加大清理步伐和力度,取消城镇水、电、气、热行业不合理、不合规以及已纳入定价成本的相关收费。

事实上,记者在采访中了解到,近年来国家一直在致力于清理水、电、气、暖等城镇公用事业行业各种“巧立名目”的垄断性服务乱收费。

如在城镇燃气行业,自2017年6月国家发改委发布《关于加强配气价格监管的指导意见》以来,清理规范配气延伸服务费、燃气工程安装费、接驳费等的政策指示已在多个文件中提及。

在电力行业,2018年,国家发改委亦发



资料图

布《关于清理规范电网和转供电环节收费有关事项的通知》,要求取消电网企业输配电及相关服务、全面清理规范转供电不合理加价行为等。

而在热力行业,河北省等一些地方政府近年来也已经开始着手取消供暖空置费、工程费等费用。

采访中,多位热力行业人士向记者表示,毋庸置疑,清理和规范供暖行业收费、理顺价格关系是落实国务院优化营商环境、深化供给侧结构性改革和“放管服”改革的必然要求,是推进北方地区清洁取暖工作的重要抓手。

“本次《意见》并不会对燃气行业产生实质影响。”采访中,多位燃气行业人士均是向记者直言。

在燃气行业资深从业者看来,对燃气行业而言,目前,相关政策规定对于建筑区划红线内外的资产权属已经很清晰了,燃气行业的价格机制也已基本理顺。从整体趋势看,经过规范化管理,这部分收入在燃气企业利润中的占比正逐年下降。

该人士同时指出:“也正因为越来越规范,燃气企业目前已经将利润增长点移

到了产业链上下游环节的更多产业,包括投资上游天然气、延伸下游综合能源服务,以及近几年发展比较火的燃气增值业务,这些新业务均在逐渐减轻类似接驳费取消或者利润降低对企业带来的影响。”

### 供热行业或将面临最强政策冲击

“这次国家将水、电、气、热放在一起出台清理政策,相比较之下,受冲击最大的就是供热行业。”中国城镇供热协会副理事长刘荣坦言,若地方政府不能及时调整供热价格或落实补贴机制,将导致过渡期内本来就已在生存边缘挣扎的供热企业因缺乏资金支持,面临全面亏损,从而失去发展供热市场积极性,影响供热民生。

“这种尴尬境地并不是靠实力强的大企业兼并弱小企业就能简单解决的。”一位不愿具名的热力行业人士向记者直言。

首先,热力行业不具有水、电、燃气行业较强的垄断性,且供热行业门槛低,甚至物业公司也可以委托经营,仅北京市内就有上

千家供热企业,存在“工程质量参差不齐,跑冒滴漏时有发生”的先天不足;从价格上看,热不同于水、电、气具备完全的商品属性,其社会“福利”色彩仍很强,水、电、气价格一直随物价指数上涨,而北方大多数地方居民供热价格十几年不变,供热成本和价格倒挂日趋严重。

加之城镇供热本就属于高投入重资产行业,据估算用于城镇供热热源和主干线的建设投资大约在80—100元/平方米,但恰恰很多省市城市基础设施配套费未包括市政供热热源建设管线建设费用,各地政府对供热设施的配套资金要么根本没有,要么严重不足,已经远远不能满足供热工程建设发展的需要。

“近年来,随着清洁取暖改造加速推进,热源成本持续攀升,人工成本与管道材料成本也在同步逐年上升,供热企业背负的包袱越来越重。”河北一位不愿具名的热力行业人士向记者表示。

如据中国城镇供热协会85家供热企业相关统计,由于清洁供热改造等原因,近两年平均供热成本连续上涨7%以上。

“在这种情况下,供热价格体系不理顺,补贴机制又没有,财政困难的地方,供热企业开拓热力市场的积极性将受到重大打击,最终必将影响到整个行业的可持续发展。”上述人士指出。

### 建议国家建立配套监督机制防范各地“一刀切”

多位受访人士向记者表示,所谓规范清理并非意味着简单取消,而是如何合理化收取。“各地切不可出现‘一刀切’的懒政行为,热力行业究竟哪些费用清理,哪些费还需要保留,一定要区别对待,过渡期内一定要做好新旧政策的衔接,否则最终受损的必然还是老百姓。”

“不可否认,供热行业仍然存在一些不可忽视的问题,需一一剖析清楚、找到症结,从这个角度看,出台清理不合理收费以及捋顺供热价格体系的文件恰逢其时。”上述热力行业人士说。

在上述燃气行业人士看来,《意见》进

一步划清了供热领域哪些资产属于供热企业,哪些资产属于开发商或用户,有助于明晰供热企业的收费和运营模式。

《意见》指出,完善供暖价格机制,城镇集中供暖价格应纳入地方定价目录,实行政府定价或政府指导价。合理制定并动态调整热力销售价格。并提出主要目标:到2025年,不合理收费全部取消,科学、规范、透明的价格形成机制基本建立,政府补贴机制进一步健全。

“对热力行业而言,理顺热力价格机制还原热力商品属性是大势,但短期看,一方面多地热力市政工程建设配套资金不到位制约行业发展,另一方面,热力价格不足以覆盖成本,福利性色彩难以消除,因此还得靠政策化解问题。只有政府部门和整个行业上下齐心协力共同面对,才能够确保城镇供热行业走上一条健康和可持续发展之路。”中国城镇供热协会常务副秘书长牛小化认为。

另有热力行业专家指出,建议国家发改委建立配套监督机制,推动地方政府建立合理的热力价格机制,同时加大成本监管及补贴力度,避免过渡期内出现供热企业因不堪重负产生的不良影响。

“在此基础上,将采暖补贴由原来对企业的暗补转为对热用户的明补,用市场化的热价改善热力企业发展环境,推动热力企业提升服务质量。而老百姓因热价上涨产生的采暖成本增加,则应由政府根据热用户的建筑性质与经济支付能力实施精准补贴。这样整个行业发展就能够走上一个循环的发展轨道。”上述热力行业专家进一步说。

亦有燃气行业人士参考燃气行业经验建议,在市场化热力价格机制短期尚难建立的情况下,对热力企业而言,过渡期内积极争取政策支持的同时,也应尝试通过热源优化、提升运营管理效率,以及开展综合能源服务等延伸服务业务,多途径挖潜提效,多条腿走路,增强自身综合盈利能力。

经济相对较发达的南方地区无疑将成为供热市场的下一个蓝海。“热力企业需跳出传统思维限制,内外并举,到南方地区积极探索供热行业特色的市场化发展之路。”上述燃气行业人士说。

# 节能减排应成“碳中和”最重要手段

■本报记者 全晓波 实习记者 张金梦

近年来,节能一直是我国落实节约资源与保护环境两项基本国策的重要抓手,也是我国能源发展战略的核心内容。

记者了解到,我国节能潜力巨大,仅在建筑节能领域,如果城镇建筑全部达到节能标准,每年就可节省二氧化碳排放逾亿吨,空调高峰负荷可减少约8000万千瓦,相当于4.5个三峡大坝的发电能力。

对此,北京国际能源专家俱乐部总裁陈新华比喻道,我国的节能潜力好比“沙特大油田”的节能“矿藏”,有待新的技术和新的商业模式来开发。

然而,在我国节能工作具体实施过程中仍存交易成本高、融资难等难题。“十四五”期间,我国节能工作开展应采取何种机制与商业模式?节能领域如何形成新思路、新模式?就在不久前由北京国际能源专家俱乐部、亚洲开发银行、北京大学能源研究院联合举办的建言“十四五”能源发展系列活动——节能工作的新思路、新模式、新举措研讨会上,节能相关行业专家对我国“十四五”期间的节能工作提出了建议。

### 节能是实现“碳中和”目标最重要、最经济的手段

根据建言“十四五”能源发展系列活动发布的《节能新思路、新模式、新举措总结报告》(下称《报告》),我国提出努力争取在2060年前实现碳中和目标,这将意味着从2020年到2060年40年间,我国各行业二氧化碳排放的总量应从2019年的每年约115.35亿吨(包括能源领域和工业过程如水泥制造过程的排放)减少到接近零,而无法减排的部分则应通过增加再造林、碳捕获、利用与封存(CCUS)等在内的各种碳汇措施来实现碳中和。

《报告》同时指出,能源行业的碳中和任务(包括碳汇抵消量)约为每年100亿吨,从欧盟实现2050碳中和目标50%需要依靠节能来完成的基础情景来看,节能也应成为我国实现能源领域碳中和目标的最重要手段。

陈新华指出,节约下来的能源也是最清洁最安全的能源。与可再生能源、核能,以及CCUS等减排技术相比,节能手段也是最为经济的。“节能一直是我国能源发展的优先战略,但在实施过程中面临两大悖

论:一是很多节能潜力大、回收期短的技术无法大规模推广;二是节能优先的国家战略因为没有好的商业模式而贯彻不到位。节能市场存在量大面广、专业技能缺乏、综合服务能力有限、成本高、融资难、恶性竞争严重等问题。”陈新华表示。

### 节能减排工作推进需实现两个转变

“应充分利用数字技术推进节能工作。数字技术可以更加精准地把握用能方的能源需求,鉴别可能挖掘的节能潜力,实时对接能源供应侧而形成供需互动。”上海慧著智能科技有限公司总经理李艳兵表示。

上述《报告》指出,我国节能工作的推广要实现两个转变:一是实现从节能公司推销节能产品到耗能企业主动寻找解决方案的转变。“在这方面需要通过政策法规和财政激励给耗能企业一定的压力和动力,使企业有积极性和主动性;与此同时,也需要为耗能企业提供能够自我发现问题的技术。”陈新华表示。

对此,上海市能效中心借鉴国内外节能诊断方法提炼总结出TERR(Time,Effi-

ciency,Requirement and Recycle,分别代表能耗的时序控制、能效等级、需求分析和废能再用)方法论。“该方法论总结出了一套综合性诊断企业的节能思路,充分挖掘出了企业节能的巨大潜力。”上海市质量管理科学研究院行政主任魏玉剑表示。

第二个转变就是实现节能服务公司从卖产品到为客户提供整体解决方案的转变。“节能工作不是为了节能而节能,而是要回归到客户的需求本身,并以此为导向,让节能成为客户综合能源服务解决方案的一部分,为客户提供方、节约成本,创造价值。”山东鲁控能源发展有限公司总经理余俊说。

### 应加强协同引导用户节能鼓励人人参与的“文化节能”

与会专家指出,节能减排属边际效益,但各个企业、能源之间节能工作开展缺乏协同,因此,未来我国节能减排发展应进一步加强不同区域、领域联动。

除此之外,节能减排还应因地制宜、尊重中国特色与国情。具体到建筑节能领域,丹佛斯(中国)公司副总裁车巍建议,在楼宇节能方面,应继续推广使用热计

量,引导用户节能行为,倡导人人参与节能的氛围。

“如果在采暖季能够像用水、用电一样按量收费,全面推行普及热计量,我国北方的建筑能耗就可以降低30%;且如果对所有的楼宇进行热效率评估,公开房屋热运行数据,建立能源地图,给每栋楼贴上能效标识和能效系数,并对效率低的集中供热楼宇按照其能效系数多收取取暖费,使能效成为衡量楼房价格的一个重要参照因素,从而实现建筑能耗大幅降低。”车巍说。

“资源节约与环境友好型社会国家的建设离不开14亿人的努力。应在传统的结构节能、技术节能、管理节能的基础上,高度重视‘文化节能’,即社会氛围和每个人素养对节能工作的重要性。”“十四五”国家能源规划专家委员会组长吴吟表示。

吴吟进一步指出:“要将节能文化渗透到全社会的每个角落,渗透到生产部门、制造单位、设计院、物业公司,渗透到每个用能单位、每个人,使节能工作成为大众的潜意识行为,利用社会监督机制杜绝资源浪费,并通过激励机制,加强节能减排的荣誉感。”