

# 如何用好管道燃气特许经营“中期体检”？

■本报记者 渠沛然

日前,湖南省洪江市住房和城乡建设局对洪江市中显天然气有限公司(以下简称“洪江中显”)管道燃气特许经营情况开展中期评估(下称“中期评估”),并对中期评估结果进行公示。根据《湖南省管道燃气特许经营中期评估报告编制大纲(试行)》,在本次评估中,洪江中显在财务、投资建设发展和生产运行管理等方面得分较高,仅得71分,企业运行状况被评定为C。

鉴于这一结果,评估报告建议洪江中显制定整改计划,并建议政府及燃气主管部门制定临时接管管道燃气项目的应急预案,以备不时之需。

当前,随着国内燃气管道的老化以及防范燃气事故的需要,政府部门为强化对管道燃气经营企业的管理,维护运营安全,开展了管道燃气特许经营中期评估工作。目前,浙江、江苏、湖南的评估制度、办法或管理规定走在前列。在湖南,已有地方企业因中期评估不合格被住建局解除特许经营协议。

中期评估兼具约束和监督作用,有助于推进燃气企业和行业良性发展,也逐渐成为各地对特许经营进行监管的重要方式。受访人士均表示,利用好“中期评估”尤为重要,要注意监管方式,把公共利益和燃气用户的利益放在首位,公平监管避免“一刀切”。

## ●● 让“沉睡”的条款成为“好抓手”

管道燃气特许经营中期评估并非新鲜事物。

早在2004年,国家住房和城乡建设部出台的《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第126号)第二十一条就提出了中期评估的要求。随后发布的《管道燃气特许经营协议示范文本》明确特许经营权授予方有权监督燃气企业实施特许经营协议

内容,可聘请中介机构对燃气企业的资产和经营状况进行评估,并根据评估结果提出建议。

据统计,目前,全国已签约的城市管道燃气特许经营项目超过3600个(项),但已经开展特许经营协议中期评估的项目屈指可数。事实上,在整个公用事业领域,特许经营中期评估并不常见。阳光时代律师事务所律师陈新松表示,一直以来,中期评估像“沉睡”的条款,没有被很好地利用起来。

“此前,有关管道燃气特许经营情况的监管几乎处于空白,一些单位获取管道燃气特许经营权之后缓投甚至不投,或者由于安全保障能力不足,发生了安全生产事故,也没有从管道燃气特许经营监管角度去调查或处罚。”某不愿具名的燃气企业人士说,“直到2020年,浙江省建设厅牵头组织出台了全国首部管道燃气特许经营项目评估办法后,大家才发现,中期评估可以成为监督监管、整合企业和促进市场良性发展的重要手段之一。”

从全国来看,目前江苏、福建、湖南、浙江已经出台中期评估相关征求意见稿或管理办法,广东和河南也在积极制定相关文件。“从中期评估的约束力和‘执行力’来看,覆盖面还不够大。各地和相关监管部门应积极进行中期评估,让‘沉睡’的条款成为‘好抓手’,进一步掌握特许经营企业运营和管理的真实状况,以改变近年来略显粗放的发展模式。”陈新松说。

## ●● 准入退出机制需完善

业内人士表示,由于各地政府普遍对城市管道燃气实施特许经营制度,在监管机制体系建立的过程中,最重要的就是完善市场准入和退出机制。

“天然气行业发展初期,城市管道天然



气被垄断经营,造成市场准入和退出机制远落后于行业发展本身。实施特许经营后,一些地方政府未经过公开招标、专家研讨或听证会环节,在对准入企业的运营能力、资质等审核不够完备充分的情况下,即授予其特许经营权,并在一段时期内出现局部垄断的经营实际,导致矛盾突出。因此,在制定合理详尽的中期评估管理办法的同时,完善城市管道天然气市场准入和退出机制是实施经济性监管乃至管道天然气特许经营监管的关键。”上述燃气企业人士说。

比如,2023年底,吉林省起草了《吉林省燃气经营许可管理办法(征求意见稿)》,强调了对燃气企业规模化整合的要求。明确同一城市(含开发区)已有一家管道燃气企业的原则上不再允许再增加管道企业,有条件的地要加快推进企业规模化整合,因地制宜进行兼并重组,逐步形成“一城一网”。此外,还特别明确了选择管道燃气经营企业的程序以及签订经营协议的内

容要求,明确经营许可的退出机制,包括退出条件和退出程序。在达到法律、行政法规规定的退出条件或促进经营协议中约定的事项未能按要求完成时,经营许可权就将被撤销。

“管道燃气特许经营评估涉及面广、要素多,与管道燃气特许经营监管相关的行政部门都应该作为制定单位,在省级层面统一认识,明确要求,同时也要进一步增强评估办法的效力。”燃气行业资深从业者彭知军建议,“完善并配套实施细则,在可操作性方面下足功夫,真正做到‘好心办好事’。”

## ●● 避免用“一刀切”的监管方式

通过中期评估,政府部门可以全面了解特许经营企业的真实状况,为下一步监管工作指明方向,及时发现其优势与不足,并对不足之处提出整改建议,明确对特许经营企业的监管方式、监管范围、监管力度等,进一步完善政府对市政公用事业的监

管体系,更好地促进和规范当地管道燃气特许经营发展,切实改善燃气特许经营制度的实施效果,提升企业运营管理水平,促进行业的健康可持续发展。

在陈新松看来,中期评估制度正是政府履行监管义务最重要的一项制度,要避免用“一刀切”的监管方式。“如果企业存在客观条件限制,则应予以帮助和整改,而不是用一收了之的懒政去解决市场问题。”

“比如,中期评估的本意是成为监管的抓手,促进燃气企业提高服务质量、保障能源供应、提供优质产品。但现在部分地方政府将其当成燃气市场整合的强制手段,这就与本意有了出入。”上述燃气企业人士说。

“最重要的是,目前还存在燃气行业相关监管部门监管职责履行不积极的问题,造成燃气特许经营企业监管覆盖不够全面。燃气行业相关监管部门需要根据职责划分要求,积极履行监管职责,完善行业监管体系。”上述燃气企业人士补充说。

受访者表示,虽然目前中期评估还面临一些问题,但预计未来会有越来越多省市的“新版本”制度陆续出台,而新出台的方案也将更加规范、科学、合理,更具“后发优势”。

## 山东荣成:海上风电出奇景 青纱曼舞如仙境



### 图片说明

日前,山东省荣成市石岛管理区东褚岛海上风电场涌现平流雾奇景,风电场、海上渔船、古老的海草房,在平流雾的笼罩下,如青纱曼舞,在阳光下犹如人间仙境。

人民图片

### 关注

#### 我国发现新矿物铈钽易解石

本报讯 日前,中国地质科学院矿产资源研究所矿物微区物质组与结构实验室(以下简称“矿物室”)相关工作人员发现并申报的新矿物“铈钽易解石”获得国际矿物学协会—新矿物命名及分类委员会批准通过。

铈钽易解石发现于江西某稀有金属伟晶岩矿床中,显微镜下为针状、束状或短柱状产出,呈棕黑色或黑色,与长石、细晶石、萤石等矿物共生。矿物成分分析在资源所矿物室电子探针实验室完成,成分中极度富钽。

铈钽易解石属于易解石族中富钽富铈的端元。在我国,易解石最早由张培善先生1957年发现于白云鄂博,自此开启了白云鄂博矿找矿的序幕。

自然界常见的易解石为富铈富钽端元,富钽易解石较少。钽作为重要的稀有金属元素,在高端电容领域以及航空航天材料领域具有重要的应用。铈钽易解石出现于高演化稀有金属伟晶岩中,代表了成矿流体极度富钽的特征,对钽矿找矿及其成矿作用的研究具有重要意义。(宗和)

## 计划用1年时间完成29家城燃企业整合——

# 晋城为城燃企业规模化整合探路

■本报记者 李玲

城镇燃气规模化整合又见大动作。近日,山西省晋城市人民政府印发《晋城市城镇管道燃气主体专业化整合改革实施方案》(以下简称《实施方案》),要求全面开展城镇管道燃气主体专业化整合改革,实施企业退出机制,2024年底前完成全市城镇管道燃气经营企业整合工作。

推进城镇燃气企业规模化整合是当前我国城镇燃气行业高质量发展的大势所趋。早在2020年,浙江省就已率先开展城镇燃气企业规模化整合,并明确提出“一城一企”。此后,广东、河南、江苏等地也陆续出台相关政策,以期推动燃气行业规模化发展。但据《中国能源报》记者了解,当前,除了浙江在此方面取得一定成效外,其余省市均进展缓慢。

多位受访者对《中国能源报》记者表示,此次晋城出台的《实施方案》,内容详细、时间明确,反映出相关部门推动燃气行业整合的力度和决心,若能顺利完成整合,将为全国其他省市的城燃行业整合提供重要参照。

## ■ 推动实现“一县一企”

2023年6月,山西省燃气安全专项整治工作专班印发《山西省城镇管道燃气主体专业化整合改革方案》,将晋城市确定为全省唯一管道燃气主体专业化整合改革试点城市。时隔半年多,晋城市出台了细化的《实施方案》,计划用1年时间完成整合。

《实施方案》显示,晋城市现有合法管道燃气经营企业29家。其中,国有企业11家,集体企业2家,民营企业16家。此次《实施方案》的出台,主要是为了“切实解决全市管道燃气企业数量多、分区经营、各自为阵、安全监管难度大的现状,在保障民生用气的基础上,推行标准化管理,提升企业安全运行水平”。

“各县(市、区)通过公平竞争方式确定一家管道燃气经营企业,作为本区域整合改革实施主体,依法依规开展整合工作,有序推进管道燃气规模化和专业化经营、标准化管理、区域燃气管网互联互通、同城同价等工作,实现‘一县(市、区)一企’管道燃

气经营管理模式。”晋城市人民政府在《实施方案》中指出。

深圳博铁咨询总经理杨常新在接受《中国能源报》记者采访时表示:“晋城市当前的城燃经营格局在全国范围内颇具代表性,平均每个县大概就有三四家城燃企业,从所有制结构来看,民营企业、国有企业、集体所有制企业都有,全国其他地市目前大体上也都是这样‘一县多企’的经营格局。”

“近年来,燃气行业安全事故频发,从安全角度看,通过规模化、专业化整合提升城燃行业安全管理水平的方向和思路是对的。一般来说,大型燃气集团的管理水平肯定会比中小型企业更高一些。另外,从经营管理角度看,把分散的中小型燃气企业整合成大的集团化公司,可以形成规模效应,在市场上采购气源时也具有更强的话语权和谈判力量。”杨常新指出。

## ■ 整合过程障碍不少

事实上,在晋城之前,浙江、广东、河南等多地均已出台相关政策推动城燃企业规

模化整合。不过,多位受访者告诉《中国能源报》记者,就目前的情况来看,各地在整合过程中遇到诸多障碍,除了浙江有所成效外,其余多地均进展缓慢。

“各地在推进整合的过程中,遇到了很多困难。比如,具体到底以哪家为主?是不是一定要国企收购民企?这里面还有很大争议。”阳光时代律师事务所律师陈新松对《中国能源报》记者表示,“毕竟城燃行业从2004年开始实施特许经营制度以来,已经形成国有、外资、民营等多元化投资格局。目前从全国范围来看,国有、民营、外资经营主体基本上是各占1/3,利益格局已经形成。因此,在具体的整合过程中,如果其他企业不愿意配合或者补偿不到位,就会遇到很大阻力。”

在杨常新看来:“城燃行业的整合本质上是几个不同公司之间的股权并购或者股权转让,这是一个纯粹的市场行为,涉及的利益主体非常多元。如果政府明确要求,用一年、两年或者三年时间完成整合,这个事情很难操作。作为被整合方,如果达不到预期的补偿价格,就会缺乏动力。”

## ■ 不可造成“好心办坏事”

晋城市人民政府在《实施方案》中强调,要按照市场化、法制化原则,依法依规推动城镇管道燃气经营企业专业化整合。“要以气源有保障、资金技术力量雄厚、信誉度好、安全管理水平高的管道燃气经营企业为主体,通过临时托管、联合重组、控股参股等多种方式,整合一批经营管理和供应保障水平低的企业。”

在多位受访者看来,晋城市出台的《实施方案》较为细致,但各地政府在推动城燃企业整合过程中,不宜过多强制性干预。

杨常新对《中国能源报》记者表示:“通过20多年的发展,城燃行业股权并购的交易模式以及市场估值的公允价格水平都已非常成熟。地方政府出于安全考虑,希望由大的燃气集团来整合,推动行业规模化发展,这个想法没错。不过,像浙江、晋城这样强制性地安排明确的时间表,虽然出发点好的,但有可能好心办坏事。在我看来,地方政府可以鼓励、引导燃气企业之间的整合并购,但具体怎么推进,还是要交给市场主体去谈。”

“我认为,地方政府更需要做的是依法加强监管。比如,加强中期评估,提升安全管理要求,定期进行抽查检查等,通过这些方式提高行业准入门槛,从而淘汰一些小、散、乱的企业,为那些真正具有经营管理和资金资源优势的企业提供兼并重组的良好土壤,这才是一种比较良性的、可持续的整合方式。”陈新松指出。