

第一章 行业观察

第一章

行业观察

天然气行业十大特色法律问题解析

陈新松

经过十多年的高速发展,中国的天然气行业正在逐步走向成熟和完善,运用法律规则解决行业发展中的问题正在成为共识。笔者试图基于天然气行业特性,对比较独特的法律问题作一归纳,并作简要分析。

一、特许经营制度

特许经营制度源于《市政公用事业特许经营管理办法》(原建设部 126 号令,自 2004 年 5 月 1 日起施行),之后《基础设施和公用事业特许经营办法》已于 2015 年 6 月 1 日开始实施。

由于特许经营直接涉及天然气公司生存的基础,各公司对该问题都非常重视。近年来,关于特许经营的案例层出不穷。这些案例中,有涉及地方政府和天然气公司的,有涉及不同区域天然气公司的,也有涉及管道气公司与 LNG^①贸易公司的。而这些争议纠纷中,还夹杂着对于特许经营制度的思考,例如特许经营和燃气经营许可的异同,特许经营的范围是否仅局限于城市管道天然气,汽车加气站经营是否属于特许经营范围,特许经营权如何估价,以及政府违约情况下特许经营者如何救济等。

二、“照付不议”合同

“照付不议”合同是指即使买方未得到产品或服务,买方也必须支付一定款项的协议。“照付不议”机制起源于天然气销售,目前已成为国际和国内大宗能源销售的主要合同形式之一,其本质是将天然气开发公司、管输与销售公司和用户捆在一起,共同克服生产、输配和使用的风险问题。

^①LNG 指液化天然气(Liquefied Natural Gas),系冷却至零下 162 摄氏度后呈液态的天然气,下文同。

买方无条件和不可撤销的付款义务是“照付不议”合同的核心,其特点主要体现在合同中专门规定的照付不议条款。具体讲,“照付不议”机制具有长期性、有最低价格限制和数量限制、买方付款义务的无条件性和不可撤销性、卖方照供不误与买方照付不议的义务对等、合同条款相对严格及最终用户须提供信用保证等特点。

“照付不议”合同条款具有一定的专业性,对供应者和购买者的运营能力有相当的要求。一份好的“照付不议”合同,必须对最低日合同量、最大日合同量与K值^①、照付不议量、补提气量和超提气量等有精确的表述。目前,“照付不议”条款基本上从上游气源开始,衔接中游管网,延至城市燃气以至终端工业用户,贯穿了整个天然气行业的产业链条。

三、窃气定罪量刑的计量认定

近十几年以来,全国各地盗窃天然气行为时有发生,甚至到了相当猖獗的程度,少数掌握一些天然气技术的不法分子,肆意教唆、传授犯罪方法协助窃气。从法律层面上看,盗窃天然气属于盗窃罪,完全可以用刑事责任追究。

但在实践中,天然气的物理形态是“稍纵即逝”的,看不见摸不着却又客观存在。所以,在办理相关案件中,如何准确无误计算出被盗窃这部分的天然气数量,关系重大;盗窃是数额犯,盗窃数额是衡量犯罪嫌疑人是否构成犯罪,罪重罪轻的刑罚重要尺度。多年来,在司法实践中因为缺乏相应科学实用的计算方法,如何客观、公正、合理计算出盗窃天然气的具体数额,在一个很长的时间段里困扰着天然气行业打击盗窃天然气行为的进程,干扰司法机关处罚力度,挑战法律的权威。近年来,部分天然气企业开始慢慢探索出一条对窃气数量进行科学计量并得到司法机关确认的路子。

四、反垄断问题

近年来,反垄断成为热点话题。中国反垄断在立法、执法、司法实践方面已经发出了加大反垄断执法力度、维护公平竞争市场环境和保障消费者权益的强烈信号。

^①在天然气行业中,K值指最大日合同量与年度合同量的日均气量的比值。

作为上游的“三桶油”^①垄断了中国的天然气气源,中游长输管网具有唯一性,下游的城市燃气是传统的公用事业,天然气行业不可避免地受到了反垄断浪潮的冲击。面对不断成熟起来的消费者,如何迎接反垄断的挑战,成为天然气行业必须共同面对的课题。在国外,韩国燃气集团的垄断破局直接促进了LNG贸易枢纽的建设;在国内,上市公司重庆燃气通过格式合同要求用户接受实际结算用气量按用户实际用气量乘以修正系数后的数据结算,被监管部门认定为附加不合理的交易条件,并处以179万元的罚款。

此外,中石油、中石化的混合所有制改革、西气东输管网公司股权的出售、油气管网公平开放等等,都不可避免的和反垄断法律密切相关。可以说,反垄断问题,将一直伴随中国天然气行业改革的全过程。

五、特种设备监管

天然气行业涉及的特种设备较多,例如锅炉、压力容器(含气瓶)、压力管道等,而对于这些特种设备,国家有着一系列的监管规定,例如《特种设备安全法》《特种设备安全监察条例》《特种设备质量监督与安全监察规定》《特种设备注册登记与使用管理规则》《特种设备作业人员监督管理办法》等,形成了一个纷繁复杂的特种设备法律法规体系。

随着CNG、LNG在交通用能上的大量使用以及LNG产业的快速发展,天然气行业涉及的特种设备从压力管道扩展到压力容器。而在此领域,违法现象层出不穷,有因违法接受行政处罚的,也有造成事故承担法律责任的。

六、管道产权及初装费

在天然气企业并购或天然气企业拓展客户的过程中,乃至诉讼仲裁过程中,经常会涉及这样一些问题:第一,居民小区建筑规划红线内天然气管道与设施归天然气企业还是归业主共有?如果归业主共有,有无相应的法律依据?第二,非居民用户投资的天然气管道,产权归谁所有?其实这些产权的划分并不难,真正难的是与产权相对应的运行维护责任以及后续为维护投入。

此外,燃气初装费也一直是社会关注的热点。随着部分地区初装费的陆续取消,国内大多数地区初装费的取消与否、收取标准和用途监管不断成为关注

^①特指中石化、中石油和中海油三家企业。

的焦点。天然气企业认为,在目前国内管道天然气设施建设不足的情况下,初装费不仅是用户对城市天然气基础设施建设成本的分担,而且起着“以费补气”的作用。在理顺天然气价格体制之前,不应草率取消燃气初装费。但政府提出,取消燃气初装费是公共产品和公益事业服务价格政策改革的大势所趋。其实这归根到底是管网建设中的投资主体地位的问题。但由于初装费设计者的初衷也只是为了解决建设资金的不足,而不是作为气价的构成部分,费用的额度也未进行充分的论证,带有较大的随意性,所以近年来初装费才备受争议。

七、天然气计量

在国内天然气贸易和消费计量中,不论是气态形式还是液态形式,一般都是用体积或质量(重量)来计量。但气态下由于压力(管道运行压力和大口径压力)、温度和流速等各种因素影响,都会造成计量偏差,从而不得不加装温度、压力等修正仪使其计量数值接近“准确值”。其实在目前国际贸易中,天然气热值计量是最流行的天然气贸易和消费的计量方式。从未来的趋势来看,热值计量将逐步普及。为此,我们的合同文本也应该要进行相应的调整。

此外,由于历史遗留的原因,天然气公司与用户之间的计量器具产权归属一直存在争议,各地的做法也是五花八门,有待统一和明确。

八、价格机制

中国的天然气行业是一个价格受到严格管制的行业,其价格体系与法律相关联的具体方面有:长期合约价格机制和可中断合同条款(即通过对可中断用户的天然气价格刺激,在天然气消费高峰时按照可中断合同要求中断或削减天然气负荷)、峰谷气价制度、上下游价格联动条款、天然气财税支持政策以及居民用户调价听证制度等。

从国际上天然气产业比较发达的国家来看,其天然气价格改革都是以颁布法律、法令的形式实施的,而不是依靠行政命令。我国正在不断完善相应的天然气价格法规体系,使天然气定价和价格监督有法可依。

九、排管工程合同

天然气行业最主要的能源基础建设就是铺设管道。在用户委托的排管工程合同中,天然气公司的定位一直是个焦点。如果天然气公司介入排管合同,

实际定位就是总承包商,由于其一般不直接铺设管道,其对外分包层级一多,最后非常容易成为违法分包。

如果天然气公司不介入排管合同,交由用户直接与设计施工企业接洽,则天然气公司将失去很大一部分利润来源,同时管道工程的质量无法得到掌控,今后发生天然气泄漏事故时责任无法界定。

十、交易并购项目

随着天然气行业放松准入和许可权经营为主要特征的市场化改革快速推进,天然气行业尤其是下游出现两个重要变化:一是政府给企业颁发经营资格证书被特许经营制取代;二是输配系统和销售公司捆绑式经营开始分离和独立运营,从而导致近年来天然气行业内的交易并购风起云涌。

天然气交易并购项目一般有资产并购和股权并购两种方式。如果采取资产收购的方式,则在资产上要注意天然气行业的一些特点:一是涉及管道的产权界定存在争议;二是管道资产的评估难题(很难挖开核实)。如果采用股权收购的方式,需要重点关注:一是涉及历史上的初装费、计划气、押金问题需要解决;二是特许经营权问题,包括主体、起止时间、经营范围和经营地域等;三是很多的燃气公司原先由事业单位转变而来,由此会带出很多资产和人员的问题。

除了这些天然气行业特有的法律问题外,还有一些常见的法律问题,例如拖欠气款纠纷、人身损害赔偿、能源项目基建、天然气供应合同纠纷等,但这些问题基本上和其他行业遇到的法律问题类似,在此不再赘述。

(本文发布于 2015 年 8 月^①)

^①指在“天然气与法律”微信公众号上的发布时间,下文同。

燃气企业诉讼案件大数据分析报告

金 玮

引 言

近年来燃气行业蓬勃发展,与之相伴,燃气公司的纠纷案件亦呈逐年上升趋势,其中尤以民事纠纷最为显著。为使燃气公司能更准确地了解本行业潜在法律风险,从而更有针对性地作出风险评价和防范,山东汉顿律师事务所在全国司法公开资源范围内,对燃气公司自2011年1月至2015年9月之间涉诉案件进行了汇编整理。针对这些裁判文书我们进行了分析、归纳、总结,并结合多年来承办的燃气公司纠纷案件提出针对性的律师建议,形成此份数据报告。

报告目的:通过对燃气公司涉诉案件进行大数据分析,发现燃气公司日常经营中的法律风险因素,并进行律师分析,提出法律建议,从而为燃气公司更好地进行风险防范和应对提供参考和衡量。

本次共搜集各类裁判文书420份,其中判决363份,裁定书57份;民事裁判文书399份,行政裁判文书9份,刑事裁判文书12份。

从检索数据来看,燃气企业有关涉诉案件呈现逐年上升趋势,律师分析其原因在于:

1. 国家产业结构调整,逐步向清洁能源发展,燃气业务的增加势必造成涉诉案件增加;
2. 经济形势下行,以燃气为能源的加工制造业订单匮乏,由此导致产生的拖欠气费案件上升;
3. 公民法律维权意识逐步增强,利用诉讼来实现目的的案件增多。

本次搜集的420份裁判文书,可以概括体现燃气企业在日常经营管理中出现的各类问题:以民事案件居多,其中又以合同纠纷(188份,占45%)、人身伤害损害纠纷(120份,占28.5%)、劳动争议纠纷(55份,占13%)最为显著。

表 1 本报告裁判文书项目分布表

涉案项目类型		裁判文书数量		比重		
审理程序	一审	301		72%		
	二审	99		24%		
	再审	20		4%		
案由	合同纠纷	供气合同	116	45%	27.6%	
		施工合同	37		8.8%	
		买卖合同	15		3.6%	
		其他合同	20		4.7%	
	人身损害赔偿		120		28.5%	
	劳动争议纠纷		55		13%	
	其他		57		13.5%	
燃气公司 诉讼地位	原告	178		42%		
	被告	125		30%		
	上诉人	57		14%		
	被上诉人	37		9%		
	再审申请人	13		3%		
	再审被申请人	10		2%		
案件结果	胜诉	260		62%		
	败诉	128		30%		
	其他	32		8%		

一、燃气公司民事诉讼案件地域分布

本次检索以 2011 年 1 月至 2015 年 9 月为区间,检索到燃气公司民事纠纷裁判文书共计 420 份。总体而言,燃气公司涉诉数量没有其他类型公司数量那么庞大,其原因可概括归纳为:燃气行业为新兴、高危行业,运行机制和管理制度较为严格。

在检索的文书中,燃气公司作为诉讼主体案件主要集中在上海、广东、四川等南方经济较为发达地区,天然气作为新能源在经济发达地区较早、较广泛地用于工商业,这与燃气市场的成熟程度有一定的关联性。如制作本报告的燃气法律服务团队所在的山东省,本省燃气公司的发展在全国处于中等发展水平,从所涉及的民事诉讼案件数量上便有所反映。在搜集的燃气公司诉讼案件中,山东省燃气公司的涉诉案件约占 9%,诉讼案件数量较广东、上海等地较少,但

仍多于其他省份。

二、燃气案件所涉审理程序及企业诉讼地位

在检索的 420 份裁判文书中,一审程序审理的案件为 301 起,二审 99 起,再审 20 起;一审审结案件数量与二审审结案件数量的比例约为 3:1。在此,也提醒燃气公司在日常经营过程中应加强风险防范意识,一旦出现纠纷,则可能陷入长期诉讼,耗费大量的时间和精力。

关于燃气公司的诉讼地位,检索数据显示,燃气公司作为原告、上诉人、再审申请人主动提起相关诉讼程序的案件为 258 起,剩余 172 起案件燃气公司为被动参与诉讼程序,比例约为 3:2。其中,双方主体均为公司法人案件的为 185 起,占比 44%。

三、燃气纠纷案件分析及律师建议

从本次检索的数据来看,民事案件占据了主要位置,行政案件和刑事案件总共 21 件,民事案件燃气公司涉诉案由达十余种,其中尤以合同纠纷、侵权赔偿纠纷、劳动纠纷三类案件极具代表性。在合同纠纷中,供用气合同、建设工程施工合同以及买卖合同占合同纠纷比例高达 91%。

(一)合同纠纷

合同纠纷共计 188 起,其中供用气合同 116 起,占 62%;施工合同 37 起,占 20%;买卖合同 15 起,其他合同(保险、委托、租赁、联营)20 起。

1. 供用气合同

在检索汇总的 116 起供用气合同纠纷中,胜诉率为 95%,涉诉原因主要表现为以下情形:

(1)要求支付拖欠的管道燃气设施配套建设费、开口费、增容费和接驳费等。

主要表现为:房地产开发商代缴开口费,随后因种种原因开发商不能向住户收取,开发商又转向燃气公司索要;燃气企业因住户增加供热容量而收取增容费,住户不同意缴纳而被燃气公司起诉;以及用户因履约能力下降等多种原因拖欠配套建设费、接驳费等。

(2)要求支付拖欠的燃气费。

该类纠纷均系以燃气公司主动发起的诉讼程序,拖欠费用事实清楚,但具

体数额为双方主要争议焦点,法院判决燃气公司败诉的主要原因在于超过2年诉讼时效、证据保管不善或缺失等。

(3)用户要求退还多交的燃气费。

主要表现为:因燃气公司资产转让等原因致使供气合同终止,用户要求退还预交但未实际使用的燃气费,此类案件法院大多判决燃气公司败诉。

针对上述问题,律师建议如下:

(1)定期核查燃气设施配套建设费、燃气费回笼情况,对没有及时回款的项目登记造册,定期排查;

(2)定期催账,对到期应收账款,由相关人员进行催讨;催讨不还的,及时起诉,避免超过2年诉讼时效而丧失胜诉权;

(3)证据固定,注意保存与客户的往来对账单、确认函、还款协议,以及与款项支付有关的往来函电、补充协议等;通过电话催讨、电子邮件、传真、快递等方式发送催款函的,应当注意保存电子邮件发送记录、传真原件以及快递投递单等。

2. 买卖合同

在检索汇总的案例中,买卖合同纠纷15起,主要表现为以下情形:

(1)燃气公司兼并收购过程中发生纠纷。

双方多就资产收购事宜是否已形成买卖关系、拟转让资产是否存在权属瑕疵、交易价格是否经过双方确认、特许经营项目转让合同效力问题等方面存在分歧。

(2)燃气公司间因燃气买卖发生纠纷。

双方就合同效力问题、计量方式、气量和价格的确认等方面以及燃气公司改制后的权利义务主体等存在争议。相对方多通过提起管辖权异议方式故意拖延诉讼程序。

(3)燃气公司与其他公司间因购买生产资料发生纠纷。

主要是购买锅炉、PE管材、煤、钢铁、轮胎、耐火材料和添加剂等产品。燃气公司因上述产品存在质量问题未付款被诉,还有的因供应方未及时发货、未按约定进行安装调试施工致使合同目的不能实现而起诉要求解除合等同情形。

针对买卖合同纠纷事宜,律师建议如下:

(1)签约主体审查。签约前应对签约相对方进行主体资格审查,包括但不限于相对方的工商登记信息、诉讼、执行信息、资信状况以及近期的经营业绩、

商业信誉等,在合同履行过程中注重留存双方进行磋商的证据,如发生争议应及时做出反应,谨防因决策时间过长错过最佳解决纠纷的时间。

(2)签约文本审核。合同签约前将签约文本交由律师进行审核,由律师对合同效力及内容进行审查、分析、论证。

(3)跟踪合同履行过程。注意实时关注对方的资信、经营、偿债能力以及是否有巨额债务等方面的信息,特别是客户的银行账号信息、资产状况、股东构成、对外债务、债权和投资等。

3. 建设工程施工合同纠纷

该类案件胜诉和败诉基本持平(胜诉为54%,败诉为46%),案件事实明确,双方争议的焦点主要是工程款是否应付,以及数额多少的问题。具体表现是房地产企业委托燃气企业承建燃气工程,工程完工后委托方以施工方未提供完整的竣工报告材料或者对工程款的具体数额有异议为由拒付工程款。法院裁判观点认为,如工程实际交付使用、运行良好且施工方已提供符合技术要求的施工技术资料,法院一般判决付款。对工程款数额有异议的,双方可共同委托中介机构或者审计部门进行审计。

关于该类纠纷,律师建议如下:

- (1)保存好开工报告、施工合同、工程计量单、收款证明及凭证。
- (2)做好相对方资质、信用审查及合同履行监控工作。
- (3)付款方式尽量采用分阶段付款模式,避免工程全部竣工后一次性付款,对方违约及时维权,避免损失扩大。

(二) 劳动争议纠纷

在检索汇总的案例中,劳动争议纠纷为55起(胜诉率37%,败诉率53%,其他10%),集中表现为以下情形:

(1)要求确认劳动关系。

燃气公司将项目工程对外承包,承包人自行招用人员进行施工,实际施工人要求确认与燃气公司存在劳动合同关系。

(2)改制后员工安置问题。

燃气公司因员工严重违反企业规章制度单方解除劳动合同,员工要求补偿;员工要求支付双倍工资、经济补偿金、加班费等。此类纠纷和其他类型公司劳动争议纠纷案件具有一致性,燃气公司在劳动争议纠纷案件中处于被动地位。

针对此，律师建议如下：

(1)完善劳动人事制度。规范公司劳动人事制度，并向员工进行公示签字确认，为单方解除劳动合同留有充足证据，防范相关法律风险。

(2)保证追偿到位。将工程外包给有资质的工程公司，在发包合同中明确约定如发包方承担责任可向承包方全额追偿的条款。

(3)依法依规签订劳动合同。严格按照《劳动合同法》的要求与招聘人员签订劳动合同并留底，避免索要双倍工资。

(4)完善加班登记制度。对于确实需要加班的工作，要将加班时间和加班人员信息做好登记，并经双方签字确认。如公司采用打卡方式考勤，请在员工手册中注明，打卡考勤时间不作为员工加班的依据。

(本文发布于2016年2月)

近年来天然气领域相关政策法规观察(上)

陈新松

2014年6月13日,习近平主持召开中央财经领导小组会议,研究我国能源安全战略,他强调,面对能源供需格局新变化、国际能源发展新趋势,保障国家能源安全,必须推动能源生产和消费革命。

天然气作为我国能源战略转型的重要组成部分,在当前治理大气污染、中石油出售管网资产、与俄罗斯签订供气购销合同等热点事件的背景下,备受人们关注。其实,国家相关部门在2014年2—4月间密集发布了关于天然气的一系列政策法规,见表1:

表1 2014年天然气领域政策法规

序号	发布时间	文件名称	文号	发布主体
1	2月13日	《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》	国能监管[2014]84号	国家能源局
2	2月25日	《天然气购销合同(标准文本)》	国能监管[2014]98号	国家能源局
3	2月28日	《天然气基础设施建设与运营管理办法》	发展改革委令 第8号	国家发改委
4	3月20日	《关于建立健全居民用气阶梯价格制度的指导意见》	发改价格[2014]467号	国家发改委
5	3月24日	《能源行业加强大气污染防治工作方案》	发改能源[2014]506号	国家发改委 国家能源局 国家环保部
6	4月5日	《关于加快推进储气设施建设的指导意见》	发改运行[2014]603号	国家发改委
7	4月14日	《关于建立保障天然气稳定供应长效机制若干意见的通知》	国办发[2014]16号	国务院办公厅

这些文件分别涉及天然气领域的管网开放、供销合同、基础设施和价格机制等各个方面,是构建新形势下天然气监管体制的重要政策法律文件,将对今后较长一段时间内天然气行业发展产生重要影响。本文对这些文件进行逐一梳理。

一、《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》

(一)发布背景

为了打破油气管网的高度垄断经营状态,2014年2月13日,国家能源局正式印发《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》(以下简称《管网开放办法》),要求油气管网设施运营企业在一定前提下,向新增用户开放使用油气管网设施。

《管网开放办法》通过政策正式明确管网设施开放的范围为油气管道干线和支线以及与管道配套的相关设施。其出台旨在促进油气管网设施公平开放,提高管网设施利用效率,保障油气安全稳定供应,规范油气管网设施开放相关市场行为,在目前油气行业纵向一体化的体制下,解决上、下游多元化市场主体的开放需求问题。这是监管层明确表态要打破垄断迈出的重要一步。

(二)要点导读

《管网开放办法》规定,油气管网设施开放的范围为油气管道干线和支线(含省内承担运输功能的油气管网),以及与管道配套的相关设施;在有剩余能力的情况下,油气管网设施运营企业应向第三方市场主体平等开放管网设施,按签订合同的先后次序向新增用户公平、无歧视地提供输送、储存、气化、液化和压缩等服务。

《管网开放办法》传递的改革深度、力度超越了“十一五”以来任何一次油气产业改革。《管网开放办法》的出台为油气管网改革撕开了一个口子,并为解决油气管网公平准入问题提供了解决思路。一方面,其为各市场主体进入油气管网提供了标准规范,起到一定打破现有垄断局面的作用;另一方面,《管网开放办法》明确指出,油气管道设施上游用户中包括天然气(含煤制天然气、煤层气、页岩气等)等油气生产企业。这就意味着,非常规油气开采出以后“无管网可输送”的问题将得到解决,有利于打破大型央企和地方国企在油气管网设施的垄断,促进中国非常规油气资源开发。同时,要求油气管网设施运营企业之间相

互开放,实际是要求实现三大石油公司管网之间的互联互通,有利于形成全国统一布局的管网系统,对于确保能源供应的安全有重要意义。

不过,值得注意的是,《管网开放办法》全文没有提到任何详细的数字,价格、数量均没有体现。例如管输费如何制定,再比如第五条“油气管网设施运营企业在油气管网设施有剩余能力的情况下”中提到的“剩余能力”如何界定,均没有描述清楚。因此,本办法只是定性的传达政府决心改革油气管网运营领域的决心,并没有提出定量的执行标准。

当下,国内气荒、油荒时有发生,在国内油气管网建设不完善、管网设施剩余能力有限的前提下,管网设施运营企业开放与否存在主观和客观的操作障碍。因此,能否实现油气管网真正公平的“第三方准入”,不仅需要“办法”,还需要更具体的实施细则,以及实施过程中国家能源局及其派出机构有效的监管。

二、《天然气购销合同(标准文本)》

(一)发布背景

中国油气管网设施对外提供服务的主导模式是管网设施方买断上游企业的油气,然后自行处置油气资源和调度,上游企业几乎没有选择下游用户的主动权。《管网开放办法》第9条提出了新模式,即鼓励以自行协商或委托代理等方式由不同市场主体的上游用户向下游用户直接销售油气,并由上下游用户与油气管网设施运营企业签订合同或协议。同时,在第14条提出了对合同内容的要求及监管报备措施。

为进一步做好天然气合理使用监管,规范天然气购销市场秩序,2014年2月25日,国家能源局印发《天然气购销合同(标准文本)》(以下简称《合同标准文本》),呼应这一购销模式。该文本适用于天然气供应企业与城市燃气集团、直供用户参照签订多年、年度或短期天然气购销合同。

(二)要点导读

《合同标准文本》共21条及6个附件,内容涵盖交付、年合同量、合同价格和气款结算、质量和计量、调试和维修以及争议解决等。合同双方可在公平、合理和协商一致的基础上,进一步对有关条款进行补充、细化或完善,增加或减少附件,相关附件内容由供用气双方协商确定。

《合同标准文本》中值得注意的有:一是文本既适用于已建成项目,也适用

于新项目。如适用于新项目,起始日应考虑第一窗口期或第二窗口期内;二是合同价格有两个模板:1.直接确定单价为____元/标准立方米(含税);2.单价由天然气基础价格和综合服务费用单价两部分组成,而计价单位为标准立方米或吉焦(即热值计量);三是一年期以上的合同适用“照付不议”条款。

此前,国家能源局要求新增天然气利用项目要“先规划、先合同、再发展”,对于已落实气源的“煤改气”、燃气热电联产等项目,要加强对供需双方签订合同情况的监管,确保天然气有序供应。《合同标准文本》印发后,国家能源局及其派出机构将进一步加强天然气购销合同签订及履行情况的监管。

三、《天然气基础设施建设与运营管理办法》

(一)发布背景

大幅提高天然气在我国能源消费中的比重已成共识,但从当前现实条件来看,天然气能否扛起这份重任仍不可知。尽管“十一五”以来,我国天然气产业进入快速发展时期,消费量年均增长高达17%,不过在2011年增速达到顶峰之后开始下降,除基数增大和经济环境变化等原因外,价格机制和配套设施的落后也在一定程度上制约了天然气产业发展。

以储气库这一典型的配套设施为例,作为天然气产业链上的重要一环,实现重要调峰作用的储气库建设仍是短板。据统计,我国2013年城市燃气占比为41%,比2000年提高了23个百分点,而化工用气和工业燃料用气的总和占比也从2000年的78%下降到41%。天然气消费完成了从工业向民用的根本性转变,同时也意味着调峰需求和压力进一步加大。然而,我国储气库调峰能力仅有2%,远低于世界平均水平。

在此背景下,2014年2月28日,国家发改委以部门规章这一法律形式,发布了《天然气基础设施建设与运营管理办法》(下称《基础设施办法》),明确鼓励、支持各类资本参与投资建设纳入统一规划的天然气基础设施。

(二)要点导读

《基础设施办法》明确所称天然气应包括天然气、煤层气、页岩气和煤制气等,且规定,通过天然气基础设施进行天然气交易的双方,应当遵守价格主管部门有关天然气价格管理规定。天然气可实行居民用气阶梯价格、季节性差价、可中断气价等差别性价格政策。

《基础设施办法》规定天然气销售企业应当建立天然气储备,到2020年拥有不低于其年合同销售量10%的工作气量,以满足所供应市场的季节(月)调峰以及发生天然气供应中断等应急状况时的用气要求。城镇天然气经营企业应当承担所供应市场的小时调峰供气责任。由天然气销售企业和城镇天然气经营企业具体协商确定所承担的供应市场日调峰供气责任,并在天然气购销合同中予以约定。

《基础设施办法》规定,国家鼓励、支持各类资本参与投资建设纳入统一规划的天然气基础设施。国家能源局和县级以上地方人民政府天然气主管部门应当加强对天然气销售企业、天然气基础设施运营企业和天然气用户履行本办法规定义务情况的监督管理。

此外,《基础设施办法》特地强调了以下几点:一是国家鼓励、支持天然气基础设施相互连接;二是天然气基础设施运营企业不得利用对基础设施的控制排挤其他天然气经营企业,并应与用户强调天然气基础设施服务合同;三是承担天然气储备义务的企业可以单独或者共同建设储气设施储备天然气,也可以委托代为储备。

四、《关于建立健全居民用气阶梯价格制度的指导意见》

(一)发布背景

前文中提到价格机制和配套设施的落后是制约天然气产业发展的两大因素。价格机制是把“双刃剑”:在天然气价格没有与市场接轨时期,和其他能源相比的低价客观上促进了国内天然气市场的快速扩大。统计数据显示,中国从2006年开始进口天然气,仅5年时间,天然气对外依存度就飙升至21%。可以说,我国天然气消费占比提高在很大程度上是靠进口量增长来支撑的,但由于近年来的进口采购与国内销售价格严重“倒挂”,让供应企业背上沉重负担,在客观上也阻碍了天然气产业的健康发展。

为此,在出台《基础设施办法》后,改革天然气价格机制成了国家发改委的下一步目标。而居民生活用气阶梯价格制度作为理顺天然气价格的重要举措,在此背景下率先出台。2014年3月20日,国家发改委发布了《关于建立健全居民用气阶梯价格制度的指导意见》(下称《阶梯价格意见》),决定在全国范围内推行居民阶梯气价制度。