

政府过程视角下优化河北省农村供气稳定研究

师昊森 李子怡

东北林业大学

DOI: 10.12238/ems.v6i5.7788

[摘要] 针对当前“煤改气”工程在河北农村实施过程中存在的天然气断供问题, 本文以政府过程理论为视角, 分析断供出现的原因。本研究旨在为河北省乃至全国农村地区的供气稳定性优化提供一套基于政府过程视角的解决方案, 对推动我国农村能源结构改革、增进民生福祉具有重要的理论价值和实践指导意义。

[关键词] “煤改气”工程; 天然气断供; 政府过程理论

Research on Optimizing Rural Gas Supply Stability in Hebei Province from the Perspective of Government Process

Shi Haosen, Li Ziyi

Northeast Forestry University

[Abstract] In response to the problem of natural gas supply interruption during the implementation of the “coal to gas” project in rural areas of Hebei Province, this article analyzes the reasons for supply interruption from the perspective of government process theory. This study aims to provide a government process perspective solution for optimizing the stability of gas supply in rural areas of Hebei Province and even the whole country. It has important theoretical value and practical guidance significance for promoting rural energy structure reform and enhancing people's well-being in China.

[Key words] “coal to gas” project; Natural gas supply interruption; Government Process Theory

我国长期依赖煤炭供暖导致严重空气污染, 自1977年起推行“煤改气”策略以改善环境, 但初期受制于技术和成本, 进展受限。河北作为先行者, 至2020年底在平原地区基本完成散煤替代, 显著推进了清洁能源应用。本研究旨在探讨河北省“煤改气”项目中天然气断供问题, 从政府过程角度出发, 分析其成因并寻找解决方案, 目标在于构建一个持续、稳定的供气系统。尽管先前研究广泛涉及“煤改气”的效果评估、面临挑战及对策建议, 诸如减轻政府与农民的经济负担、改进补贴机制、加强施工安全等, 但对于政府行为如何直接关联到农村地区天然气供应中断的具体分析较少。文章拟填补这一空白, 聚焦于河北案例, 通过深入政府决策与执行流程的分析, 揭示断供根源, 并据此提出策略, 旨在确保农村冬季供暖充足, 进一步推动农村环境宜居与经济发展, 为政府过程理论贡献中国实践的案例与方案。

一、农村“煤改气”断供现状

2023年初, 河北省供暖季遭遇大范围天然气短缺, 农村区域受影响尤为严重。冬季取暖紧要关头, 许多农村供气点

实行限购, 村民每次仅能购买价值200元或等值200m³的天然气, 用尽之后才能再次购买。加之多数村民已过三年补贴期, 需按约3元/m³的原价购买, 200元的天然气仅够维持三四天的供暖需求, 加之频繁的供气中断, 极大困扰了农村居民生活。由于农村住宅的保温性能相对较差, 建筑结构较为复杂, 不稳定的天然气供应直接导致农户家中的室温只能勉强维持在18℃左右。相比于过去使用燃煤取暖, 取消补贴后的天然气取暖成本几乎是原来的两到三倍, 且取暖效果明显下滑。尽管政府和天然气供应公司在后续调整了供气运营机制, 到2024年初, 仍有一部分地区存在着天然气限购、天然气售价偏高, 以及在用气高峰期间天然气断供等问题。

二、农村“煤改气”断供频发的原因

(一) 地方政府财政压力过大

“煤改气”政策需稳定财力支撑, 但地方政府与供气企业由于资金紧缩, 影响了项目进展及供气稳定。为促进政策实施, 地方政府除承担燃气设备、管网的高昂开支, 还需对改气农户给予用气补贴, 因为农户基数大、分布广,

虽然河北运行补贴政策实行三年后退坡续补两年的方式,但这也加重地方财政负担。加之之前疫情致企业停业,政府税收骤减,供气公司补贴难题升级,供气商亦承受运营压力。农村“煤改气”项目是一个投资巨大、回报周期长的工程,但由于资金支持的不稳定性,导致供气服务的稳定性也受到影响。

(二) 供气公司与上游气源企业签署气源合同量不足

我国天然气市场致力于实现“中间调控、两端自由”的运作模式,但目前多地区实行顺价机制。上游气价由市场供需灵活决定,而下游售价受政府严格管控。当上游气价上涨时,下游企业调价受限,供气公司面临成本压力和“价格倒挂”风险。为减少企业风险,下游公司谨慎购气以免亏损,导致签约气量难以满足冬季高峰需求。高价购买额外气源的成本负担使公司更不愿增购,加剧天然气供需矛盾,导致高峰期用气短缺,影响公司运营及居民生活。

(三) 农村天然气管道安全存在潜在风险

农村天然气管道铺设存在众多问题:房屋布局分散导致安全埋管难,管道或靠近外墙、或与供电、通讯线交叉、并行;老旧房屋结构弱,难以支撑管道,安全隐患众多;采暖设施缺乏国家标准或行业标准的约束,市场设备质量参差不齐,加剧了安全风险。受工程规模庞大、启动时间相对较晚,施工流程复杂、工期紧张等因素影响,承包商多层转包,监管缺失,安全隐患频出,事故责任难以界定,解决问题效率低。并且在实际运维中,管道维修周期长,频繁修管成为常态,局部停气也影响居民日常,对整个供气网络的稳定运行与循环效率造成持续冲击。

三、政府过程视角下保障农村供气稳定探析

(一) 因地制宜调整政策,摸索适宜本地的供气机制

政府过程理论关注政府的实际运作活动,重在研究现实政府的权力关系结构以及行为的运行过程。“煤改气”政府政策执行为多层协调挑战,关键在于全局与地方特性的平衡,需要政府灵活策略设计,既广泛有效解决燃煤替代问题,又精准适应各地区情况,实现差异化的针对性管理。政府还应遵循实用主义原则,确保政策具操作性和适应性,合法合规决策,高效执行,建立科学流程体系。即在机制构建上政府要摒弃固化模式,适时根据地方特色和社会经济条件的变化动态调整策略,在追求环保目标、提升农村生活环境的同时,妥善平衡各利益相关方的关系,并解决资源和技术等现实瓶颈问题。执行“煤改气”政策时,政府表现出的高度灵活性与前瞻视野至关重要,以便迅速适应不断变化的社会经济环境,保障政策实施效果与预期目标相符,同时为建立和完善可持续发展的清洁能源利用体系奠定坚实基础。

(二) 协调供气供需平衡,加强信息沟通与政府回应

政策客体是政策系统和政策过程的构成要素,在“煤改气”工程中,政府作为协调者,联结供气公司与村民,可以在两者之间搭建一座线上线下融合的信息桥和需求交流的互动平台,如微信群、在线通讯或线下活动,促进双方信息及时准确沟通,问题反馈和需求协调,确保“煤改气”工程有效推进并持续优化。供气公司可以利用此平台精准统计分析用气数据,预测用气需求,制定供气方案,与上游企业签订适宜供气协议,保障供气平稳高效运行。同时,政府需构建严格的政策执行监控评估体系,涵盖定期检查、回访、实时监控,精准评估“煤改气”政策效果。还需设立专门小组赴农村调研,全面评估工程进度、村民满意程度、供气质量及安全,综合评判项目实施效果,便于政策实施快速调整,保障气源稳定。此外,政府部门须强化责任追究,针对供气故障查明原因,严肃处理管理漏洞与设备老化问题,依托常态化的回访监管机制预防隐患,并在应对突发情况时快速响应,确保农村居民用气需求得到有效满足,切实保障农村能源安全和民生福祉。

(三) 企业顺应政策导向,构建政企协同发展良循环

供气公司作为“煤改气”工程的主体,需积极响应政府政策导向,深入解读相关政策目标、环保标准和供气稳定性需求,顺应政策导向。通过与政府部门紧密互动,参与培训与会议,确保企业战略与政策同步。依据政策要求,供气公司制定相应的供气战略。包括优化气源采购、稳定供应,改进供气网络效率与服务质量,依靠技术创新升级供气设施,以达到政府设定的环保和稳定供气标准。在与政府沟通过程中,供气公司应建立良好的政企关系。通过定期向政府汇报工作进展、积极参与政府组织的活动、响应政府的号召和倡议等方式,增进与政府的互信和合作。在这一过程中,明确各自的角色和责任,建立信息共享和沟通机制,推动政策创新和试点示范等。同时,供气公司应积极履行社会责任,确保政府、社会认可与支持,提升品牌形象和市场竞争能力,助力自身可持续发展,抵御潜在成本压力。这些措施有助于构建政府和企业协同发展的循环系统,实现优势互补、资源共享和互利共赢的局面。

(四) 发挥农户的能动性,形成政农之间有效的互动

村民作为政策的直接利益相关者和执行对象,其自身的能动性和与政府的有效互动关系到政策的成功实施。村民需主动跟进政策动态,了解天然气供应安排及潜在风险,通过官方平台或村民会议与政府保持沟通,及时反映供气问题和生活困扰。在意见反馈中,村民可通过代表或自治组织形式,向地方政府表达需求与建议。在供气服务监督中,村民起到关键作用,促使供气企业和相关部门尽职尽责,维持天然气供应系统的顺畅,同时,村民应全力支持政府的管网维护与

安全检查工作。此外,鼓励村民与政府携手探索其他清洁能源供暖解决方案,比如使用电壁挂炉、空气能,以此减轻对天然气的依赖,促进清洁供暖方式的多元化,缩减村民实际使用成本,并确保冬季室内温暖舒适。村民不仅仅是政策的被动接受者,还可以通过主动参与、信息共享、协作配合、创新解难等方式,与政府构筑起建设性的互动关系,合力促进供气体系的灵活调整与持续完善。

四、农村“煤改气”工程的运维与保障

(一) 发挥农村基层自治,提高农户安全意识

农村天然气体系优化关键在于乡镇—基层协同。乡镇政府要加强供气领域能力建设,制定全面政策与标准,为各村设立天然气服务热线或基层燃气服务站提供政策依据和支持。村级党组织及党员需积极参与,入户调研用气情况,以党员带动服务改进,确保供气体系高效安全运行。“3.13燕郊餐饮店燃气爆炸事故”暴露了天然气用户在操作和使用过程中的安全隐患。因此,在稳定供气服务的同时也要提升村民安全意识,政府可以利用电视、广播、画报等多元途径,开展无覆盖、多频次、通俗易懂的安全用气宣传活动。对于大龄独居老人等特殊群体,基层政府应重点关照,定期派遣专业人员上门走访,监督指导,及时排查解决安全隐患,确保天然气使用的安全性。

(二) 建立应急管理机制,防范潜在安全隐患

政府亟须构建农村天然气应急系统,需侧重事故预防、准备、预警、处置及恢复,形成应急政策并征集多方意见确保其实效性。农村应急管理机构可以在关键点部署监控与智能设备,实时监测系统状态,如异常自动触发预案,政府可以迅速应变以减轻对居民生活、生产影响。政府部门工作人员应定期组织应急抢修演练,检验应急体系效能和执行力,发现问题及时改进,落实安全第一,预防为主的安全理念。此外通过对过往燃气事故的事后评估,剖析应急响应机制运作中的成效与短板,为今后的改进提供有力参考,持续优化和完善农村天然气应急机制,提升其应对天然气使用风险挑战的能力与效果。

(三) 构建四方联动管理,精细化处理供气问题

为实现天然气设施精细化、高效化管理与服务,政府应构建涵盖区、乡镇、村三级政府与供气公司的四方协同机制。区级政府负责统筹规划,立法监督;乡镇政府承上启下,组织落实设施建设与运维,信息中转快速反应;村级组织贴近群众,具体执行日常管理、安全教育和用户问题收集上报;供气公司负责技术支撑,保障天然气供应、设施巡查保养等工作,并对各类问题迅速解决。四方联动,织密用气安全网,提速用气问题处理,提升服务与满意度,推动天然气设施安全高效运行,增进社会福祉。

结语

政府作为“煤改气”核心推手,全面负责政策制定、执行与监督,确保政策科学、执行高效、持续可行。为稳固天然气供应链,政府应与供气企业协同,依据实际需求精准购气,及时响应农户诉求,强化安全监管,保障气源畅通,深化农村清洁能源转换,加速乡村振兴与绿色低碳转型,建设美丽中国先行区,打造绿色低碳发展高地。

[参考文献]

- [1] 渠沛然,朱妍.河北“煤改气”频现断供风波 [N]. 中国能源报,2023-01-16 (013).
 - [2] 张猛,王朋岗,李祥龙,郝鸿飞.河北省农村地区清洁取暖的现状、问题及其对策 [J]. 河北环境工程学院学报,2021,31 (04): 43-46+71.
 - [3] 李慧,张睿宁,徐金红.中国“煤改气”面临的挑战及对策建议 [J]. 国际石油经济,2021,29 (10): 35-41.
 - [4] 李玲.多地着力解决城燃天然气价格倒挂问题 [N]. 中国能源报,2023-03-06 (013).
 - [5] 马仕豪.河北省煤改气工程存在的问题及对策建议 [J]. 内蒙古科技与经济,2021, (17): 114-115.
 - [6] 刘洪岩,张文秋.稳步推进“煤改”工程 让老百姓得实惠 [J]. 小康,2021, (03): 22-23.
 - [7] 朱光磊.当代中国政府过程(第三版) [M]. 天津人民出版社,2008: 1-16.
 - [8] 杨书文,薛立强.县级政府如何执行政策?——基于政府过程理论的“四维框架”实证研究 [J]. 公共管理学报,2021,18 (03): 76-85+172.
 - [9] 王春城.公共政策客体层次论及其对政策绩效评估的规定 [J]. 江苏社会科学,2019, (01): 104-113.
 - [10] 姜文士.农村煤改气项目的安全风险及对策 [J]. 上海煤气,2021, (04): 35-38.
 - [11] 徐发忠,王书淼,岳成伟,黄骞.关于农村“煤改气”安全相关问题的探讨 [J]. 城市燃气,2018, (04): 38-41.
 - [12] 田长栓,马艳霞,田家诚.6.13事故引发对燃气应急管理思考 [J]. 城市燃气,2021, (S1): 120-124.
 - [13] 果洪宇.几起燃气泄漏事故引发安全应急管理的思考 [J]. 广东化工,2023,50 (20): 57-58+79.
- 作者简介:师昊森,男,本科在读,东北林业大学,研究方向:公共管理;
李子怡,女,本科在读,东北林业大学,研究方向:公共管理。
- 基金项目:国家级大学生创新创业训练计划项目,项目编号:202310225255,项目名称:农村异质性分化下乡村文化振兴协同路径研究——以山东省临沂市为例