

广东省价格和产业品牌发展协会

燃气分会

简 报

第 6 期

(总第 32 期)

会员服务中心编

2019 年 7 月 30 日

目 录

◆行业动态

1. 煤改气”政策是否会“大反转”？看看来自一线的解读……………(1)
2. 城燃企业必看！禁止垄断协议暂行规定发布！……………(4)
3. 深度解读初装费新政！燃气公司以后怎么做？……………(16)
4. “以管窥豹”，谈谈“取消外资控股限制”对燃气公司的影响……………(25)

广东省价格和产业品牌发展协会联系方式：

协会通讯地址：广州市越秀区环市中路 316 号金鹰大厦 619 室

协会网站地址：<http://www.gdpibda.com>

协会联系电话：龙乔 020-22810050 刘红燕 020-83602661

“煤改气”政策是否会“大反转”？ 看看来自一线的解读

近日，国家能源局综合司征求《关于解决“煤改气”“煤改电”等清洁供暖推进过程中有关问题的通知》意见的函下发。通知称，在具备条件的城镇和农村地区，按照以供定改原则继续发展“煤改电”“煤改气”，适度扩大地热、太阳能和工业余热供暖面积。

文件有关“煤改气”的内容摘要如下：

一、因地制宜拓展多种清洁供暖方式，保障清洁供暖均衡发展。

二、在城镇地区，重点发展清洁燃煤集中供暖，提升城镇及周边地区的清洁燃煤集中供暖面积。

三、农村地区，重点发展生物质能供暖。

四、在具备条件的城镇和农村地区，按照以供定改原则继续发展“煤改气”、“煤改电”，适度扩大地热、太阳能和工业余热供暖面积。

五、在新的清洁供暖设施落实能源供应、安全稳定运行之前，决不允许拆除原有供暖设备。用好煤、电、天然气等各类能源联保联供，对仍需使用煤炭取暖的用户，切实做好洁净煤供应保障工作。

一、对“煤改气”政策实施的反思

首先笔者对意见征询的做法是持“欢迎”态度的。上述内容可以说是国家发改委等部门基于近几年大力推行“煤改气”政策过程中出现的“保供难”问题进行反思而做出的调整举措。应该说政府在推行新的公共政策尤其是涉及民生的政策时，全面的向政策涉及主体征询意见是非常必要的，其实早在2017年12月4日笔者发表的《气量供应成议价砝码？

“用气之荒”何时休！》文章中就提出：“煤炭被强制禁用，城市基本能源中的电、气、煤三兄弟变成了哥俩好。治污减霾是全社会共同的责任，各个社会主体都应当付出努力与成本。允许优质煤炭品种的使用，通过设备改造及工艺提升，降低燃煤污染，这些做法也许值得我们考虑。如果政府能够通过税收及财政手段鼓励前述做法的推行，我们的能源结构是否就能更加均衡？”全面“煤改气”政策推行的原因是“治污减霾”的需要，但是我们应该意识到老百姓用气需求的重要性绝不低于环保需求，甚至用气需求更切实也更紧迫，因此权衡利弊是作出最终决定的关键，如果我们在政策推行之初便能够通过全面、细致的调研，掌握到更为充分的信息，在政策执行过程中就可以减少副作用的发生。

在执行政策中，“一刀切”的做法是我们很多地方政府的习惯方式，因为这一方式成本低、效率高、效果快。但是，笔者认为无论何时何地，“一刀切”的做法都是错误的。且不说我们国家幅员辽阔、人口众多，各地差异显著，实际上，每个行业也都有其独特性，同时，行业间也都相互联系、相

互影响。“一刀切”的做法明显是“睁着眼睛”违反事物运行规律，因此，结果一定是受到“逆规律”的惩罚。

二、政策新动态对燃气公司的影响

本次新政策对燃气公司的影响无非是减轻“保供”压力及销售气量减少两方面。但是，就笔者所在城市的具体情况而言，主要的大型供暖企业基本都已完成燃气锅炉的改造。因此，大中城市燃气公司短期内受到政策调整影响的程度可能还不会明显显现。但是，中长期的影响目前还很难说清。

三、燃气公司的应对建议

1、因为政策的短期影响可能不明显，所以燃气公司还是应该就采暖期的“保供”做好充分准备。2、政策新动态将导致供暖能源又恢复到多元化，因此，燃气公司应对此做好心理准备。既然在价格方面，城燃公司话语权有限，那么城燃公司能够做到的就是拼服务。首先，力争气源、优化管网，不要因为供气不足导致用户流失。其次，保障安全，安全是用户选择的前提。最后，通过优质的服务，让用户体验到“用气”的便捷与“温馨”，从而使用户对燃气公司建立信任并直至信赖！

附件：国家能源局综合司征求《关于解决“煤改气”“煤改电”等清洁供暖推进过程中有关问题的通知》意见的函（具体附件请上http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/04/content_5405952.htm 网站下载查阅）

来源：天然气与法律

发布时间：2019年7月11日

城燃企业必看！禁止垄断协议暂行规定发布！

编者按：为适应市场监管体制改革和反垄断执法体制改革需要，为机构改革后市场监管部门反垄断统一执法提供法治保障，市场监管总局在充分总结实践经验，广泛征求社会各方意见的基础上，反复研究论证，对发改委和原工商总局发布的反垄断法配套规章进行整合，制定出台了《禁止垄断协议暂行规定》《禁止滥用市场支配地位行为暂行规定》《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为暂行规定》，将于2019年9月1日起施行。今日推送的是《禁止垄断协议暂行规定》（以下简称“《规定》”）。

规定共三十六条，对授权与管辖、垄断协议认定、立案、调查、豁免、中止调查、终止调查、恢复调查、处罚、宽大处理、公示等实体和程序内容作出了全面规定。

以下是重点：

一、对垄断协议的反垄断执法机关进行了明确。国家市场监督管理总局负责垄断协议的反垄断执法工作，国家市场监督管理总局授权各省、自治区、直辖市市场监督管理部门负责本行政区域内的反垄断执法工作。《规定》还明确了执法机关内部的商请协助、委托事宜，使反垄断执法工作能够更加顺畅进行。《规定》通过建立备案报告与监督指导等制

度，使执法工作更加透明化、统一化。

二、对垄断协议范围进行了明确。作为本《规定》的重中之重，此次立法增强了反垄断法的可操作性。具体而言：

《规定》的垄断协议范围与《反垄断法》保持一致；《规定》第七到十一条对《反垄断法》第十三条加以细化，详细列举了禁止具有竞争关系的经营者之间在某些方面达成横向垄断协议；《规定》第十二条对《反垄断法》第十四条加以细化，详细列举了禁止经营者与交易相对人就商品价格达成某些种类的纵向垄断协议；《规定》第十三条细化了认定其他垄断协议时的考虑因素；《规定》第十四条细化了《反垄断法》第十六条禁止行业协会组织本行业的经营者从事的垄断行为。

三、并未规定“安全港制度”。安全港制度是指通过设定一系列的市场力量标准建立起来的监管过滤筛选机制，对低于该标准的经营者的行为，反垄断执法机构原则上不会介入调查，该制度对于节约执法资源、为经营者提供更清晰的指引具有重要意义。“安全港制度”是在《规定》征求意见稿中第十四条提出的。但最终，“安全港制度”由于上位法依据不足，此次并没有被纳入进《规定》。

四、对“中止调查”进行了细化。《规定》的第二十一至二十五条细化了《反垄断法》第四十五条关于中止调查的相关程序。明确了中止调查的程序要求，如在中止调查决定

书、终止调查决定书增加了执法机构的监督义务和经营者履行承诺的报告义务等。为被调查的经营者依法申请中止调查提供了明确的指引。

五、对行业协会进行了要求。《规定》的第十四条和三十二条规定了禁止行业协会从事某些行为，并设定了处罚，这对行业协会也提出了一定要求。

附《规定》全文：

禁止垄断协议暂行规定

(2019年6月26日国家市场监督管理总局令第10号公布)

第一条 为了预防和制止垄断协议，根据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称反垄断法），制定本规定。

第二条 国家市场监督管理总局（以下简称市场监管总局）负责垄断协议的反垄断执法工作。

市场监管总局根据反垄断法第十条第二款规定，授权各省、自治区、直辖市市场监督管理部门（以下简称省级市场监管部门）负责本行政区域内垄断协议的反垄断执法工作。

本规定所称反垄断执法机构包括市场监管总局和省级市场监管部门。

第三条 市场监管总局负责查处下列垄断协议：

- (一) 跨省、自治区、直辖市的；
- (二) 案情较为复杂或者在全国有重大影响的；
- (三) 市场监管总局认为有必要直接查处的。

前款所列垄断协议，市场监管总局可以指定省级市场监管部门查处。

省级市场监管部门根据授权查处垄断协议时，发现不属于本部门查处范围，或者虽属于本部门查处范围，但有必要由市场监管总局查处的，应当及时向市场监管总局报告。

第四条 反垄断执法机构查处垄断协议时，应当平等对待所有经营者。

第五条 垄断协议是指排除、限制竞争的协议、决定或者其他协同行为。

协议或者决定可以是书面、口头等形式。

其他协同行为是指经营者之间虽未明确订立协议或者决定，但实质上存在协调一致的行为。

第六条 认定其他协同行为，应当考虑下列因素：

- (一) 经营者的市场行为是否具有一致性；
- (二) 经营者之间是否进行过意思联络或者信息交流；
- (三) 经营者能否对行为的一致性作出合理解释；
- (四) 相关市场的市场结构、竞争状况、市场变化等情况。

第七条 禁止具有竞争关系的经营者就商品或者服务（以下统称商品）价格达成下列垄断协议：

（一）固定或者变更价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用；

（二）约定采用据以计算价格的标准公式；

（三）限制参与协议的经营者的自主定价权；

（四）通过其他方式固定或者变更价格。

第八条 禁止具有竞争关系的经营者就限制商品的生产数量或者销售数量达成下列垄断协议：

（一）以限制产量、固定产量、停止生产等方式限制商品的生产数量，或者限制特定品种、型号商品的生产数量；

（二）以限制商品投放量等方式限制商品的销售数量，或者限制特定品种、型号商品的销售数量；

（三）通过其他方式限制商品的生产数量或者销售数量。

第九条 禁止具有竞争关系的经营者就分割销售市场或者原材料采购市场达成下列垄断协议：

（一）划分商品销售地域、市场份额、销售对象、销售收入、销售利润或者销售商品的种类、数量、时间；

（二）划分原料、半成品、零部件、相关设备等原材料的采购区域、种类、数量、时间或者供应商；

（三）通过其他方式分割销售市场或者原材料采购市场。

前款规定中的原材料还包括经营者生产经营所必需的技术和服务。

第十条 禁止具有竞争关系的经营者就限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品达成下列垄断协议：

- （一）限制购买、使用新技术、新工艺；
- （二）限制购买、租赁、使用新设备、新产品；
- （三）限制投资、研发新技术、新工艺、新产品；
- （四）拒绝使用新技术、新工艺、新设备、新产品；
- （五）通过其他方式限制购买新技术、新设备或者限制开发新技术、新产品。

第十一条 禁止具有竞争关系的经营者就联合抵制交易达成下列垄断协议：

- （一）联合拒绝向特定经营者供应或者销售商品；
- （二）联合拒绝采购或者销售特定经营者的商品；
- （三）联合限定特定经营者不得与其具有竞争关系的经营者进行交易；
- （四）通过其他方式联合抵制交易。

第十二条 禁止经营者与交易相对人就商品价格达成下列垄断协议：

- （一）固定向第三人转售商品的价格水平、价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用；
- （二）限定向第三人转售商品的最低价格，或者通过限定价格变动幅度、利润水平或者折扣、手续费等其他费用限定向第三人转售商品的最低价格；
- （三）通过其他方式固定转售商品价格或者限定转售商

品最低价格。

第十三条 不属于本规定第七条至第十二条所列情形的其他协议、决定或者协同行为，有证据证明排除、限制竞争的，应当认定为垄断协议并予以禁止。

前款规定的垄断协议由市场监管总局负责认定，认定时应当考虑下列因素：

- （一）经营者达成、实施协议的事实；
- （二）市场竞争状况；
- （三）经营者在相关市场中的市场份额及其对市场的控制力；
- （四）协议对商品价格、数量、质量等方面的影响；
- （五）协议对市场进入、技术进步等方面的影响；
- （六）协议对消费者、其他经营者的影响；
- （七）与认定垄断协议有关的其他因素。

第十四条 禁止行业协会从事下列行为：

- （一）制定、发布含有排除、限制竞争内容的行业协会章程、规则、决定、通知、标准等；
- （二）召集、组织或者推动本行业的经营者达成含有排除、限制竞争内容的协议、决议、纪要、备忘录等；
- （三）其他组织本行业经营者达成或者实施垄断协议的行为。

本规定所称行业协会是指由同行业经济组织和个人组成，行使行业服务和自律管理职能的各种协会、学会、商会、

联合会、促进会等社会团体法人。

第十五条 反垄断执法机构依据职权，或者通过举报、上级机关交办、其他机关移送、下级机关报告、经营者主动报告等途径，发现涉嫌垄断协议。

第十六条 举报采用书面形式并提供相关事实和证据的，反垄断执法机构应当进行必要的调查。书面举报一般包括下列内容：

（一）举报人的基本情况；

（二）被举报人的基本情况；

（三）涉嫌垄断协议的相关事实和证据；

（四）是否就同一事实已向其他行政机关举报或者向人民法院提起诉讼。

反垄断执法机构根据工作需要，可以要求举报人补充举报材料。

第十七条 反垄断执法机构经过对涉嫌垄断协议的必要调查，决定是否立案。

省级市场监管部门应当自立案之日起7个工作日内向市场监管总局备案。

第十八条 市场监管总局在查处垄断协议时，可以委托省级市场监管部门进行调查。

省级市场监管部门在查处垄断协议时，可以委托下级市场监管部门进行调查。

受委托的市场监管部门在委托范围内，以委托机关的名

义实施调查，不得再委托其他行政机关、组织或者个人进行调查。

第十九条 省级市场监管部门查处涉嫌垄断协议时，可以根据需要商请相关省级市场监管部门协助调查，相关省级市场监管部门应当予以协助。

第二十条 反垄断执法机构对垄断协议进行行政处罚的，应当依法制作行政处罚决定书。

行政处罚决定书的内容包括：

- （一）经营者的姓名或者名称、地址等基本情况；
- （二）案件来源及调查经过；
- （三）违法事实和相关证据；
- （四）经营者陈述、申辩的采纳情况及理由；
- （五）行政处罚的内容和依据；
- （六）行政处罚的履行方式、期限；
- （七）不服行政处罚决定，申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；
- （八）作出行政处罚决定的反垄断执法机构名称和作出决定的日期。

第二十一条 涉嫌垄断协议的经营者在被调查期间，可以提出中止调查申请，承诺在反垄断执法机构认可的期限内采取具体措施消除行为影响。

中止调查申请应当以书面形式提出，并由经营者负责人签字并盖章。申请书应当载明下列事项：

- (一) 涉嫌垄断协议的事实；
- (二) 承诺采取消除行为后果的具体措施；
- (三) 履行承诺的时限；
- (四) 需要承诺的其他内容。

反垄断执法机构对涉嫌垄断协议调查核实后，认为构成垄断协议的，应当依法作出处理决定，不再接受经营者提出的中止调查申请。

第二十二条 反垄断执法机构根据被调查经营者的中止调查申请，在考虑行为的性质、持续时间、后果、社会影响、经营者承诺的措施及其预期效果等具体情况后，决定是否中止调查。

对于符合本规定第七条至第九条规定的涉嫌垄断协议，反垄断执法机构不得接受中止调查申请。

第二十三条 反垄断执法机构决定中止调查的，应当制作中止调查决定书。

中止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌达成垄断协议的事实、承诺的具体内容、消除影响的具体措施、履行承诺的时限以及未履行或者未完全履行承诺的法律后果等内容。

第二十四条 决定中止调查的，反垄断执法机构应当对经营者履行承诺的情况进行监督。

经营者应当在规定的时限内向反垄断执法机构书面报告承诺履行情况。

第二十五条 反垄断执法机构确定经营者已经履行承诺的，可以决定终止调查，并制作终止调查决定书。

终止调查决定书应当载明被调查经营者涉嫌垄断协议的事实、承诺的具体内容、履行承诺的情况、监督情况等内容。

有下列情形之一的，反垄断执法机构应当恢复调查：

- （一）经营者未履行或者未完全履行承诺的；
- （二）作出中止调查决定所依据的事实发生重大变化的；
- （三）中止调查决定是基于经营者提供的不完整或者不真实的信息作出的。

第二十六条 经营者能够证明被调查的垄断协议属于反垄断法第十五条规定情形的，不适用本规定第七条至第十三条的规定。

第二十七条 反垄断执法机构认定被调查的垄断协议是否属于反垄断法第十五条规定的情形，应当考虑下列因素：

- （一）协议实现该情形的具体形式和效果；
- （二）协议与实现该情形之间的因果关系；
- （三）协议是否是实现该情形的必要条件；
- （四）其他可以证明协议属于相关情形的因素。

反垄断执法机构认定消费者能否分享协议产生的利益，应当考虑消费者是否因协议的达成、实施在商品价格、质量、种类等方面获得利益。

第二十八条 反垄断执法机构认定被调查的垄断协议属于反垄断法第十五条规定情形的，应当终止调查并制作终止调查决定书。终止调查决定书应当载明协议的基本情况、适用反垄断法第十五条的依据和理由等内容。

反垄断执法机构作出终止调查决定后，因情况发生重大变化，导致被调查的协议不再符合反垄断法第十五条规定情形的，反垄断执法机构应当重新启动调查。

第二十九条 省级市场监管部门作出中止调查决定、终止调查决定或者行政处罚告知前，应当向市场监管总局报告。

省级市场监管部门向被调查经营者送达中止调查决定书、终止调查决定书或者行政处罚决定书后，应当在7个工作日内向市场监管总局备案。

第三十条 反垄断执法机构作出行政处理决定后，依法向社会公布。其中，行政处罚信息应当依法通过国家企业信用信息公示系统向社会公示。

第三十一条 市场监管总局应当加强对省级市场监管部门查处垄断协议的指导和监督，统一执法标准。

省级市场监管部门应当严格按照市场监管总局相关规定查处垄断协议案件。

第三十二条 经营者违反本规定，达成并实施垄断协议的，由反垄断执法机构责令停止违法行为，没收违法所得，并处上一年度销售额百分之一以上百分之十以下的罚款；尚

未实施所达成的垄断协议的，可以处五十万元以下的罚款。

行业协会违反本规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，反垄断执法机构可以对其处五十万元以下的罚款；情节严重的，反垄断执法机构可以提请社会团体登记管理机关依法撤销登记。

反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、情节、程度、持续时间等因素。

经营者因行政机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织滥用行政权力而达成垄断协议的，按照前款规定处理。经营者能够证明其达成垄断协议是被动遵守行政命令所导致的，可以依法从轻或者减轻处罚。

第三十三条 参与垄断协议的经营者主动报告达成垄断协议有关情况并提供重要证据的，可以申请依法减轻或者免除处罚。

重要证据是指能够对反垄断执法机构启动调查或者对认定垄断协议起到关键性作用的证据，包括参与垄断协议的经营者、涉及的商品范围、达成协议的内容和方式、协议的具体实施等情况。

第三十四条 经营者根据本规定第三十三条提出申请的，反垄断执法机构应当根据经营者主动报告的时间顺序、提供证据的重要程度以及达成、实施垄断协议的有关情况，决定是否减轻或者免除处罚。

对于第一个申请者，反垄断执法机构可以免除处罚或者

按照不低于百分之八十的幅度减轻罚款；对于第二个申请者，可以按照百分之三十至百分之五十的幅度减轻罚款；对于第三个申请者，可以按照百分之二十至百分之三十的幅度减轻罚款。

第三十五条 本规定对垄断协议调查、处罚程序未做规定的，依照《市场监督管理行政处罚程序暂行规定》执行，有关时限、立案、案件管辖的规定除外。

反垄断执法机构组织行政处罚听证的，依照《市场监督管理行政处罚听证暂行办法》执行。

第三十六条 本规定自 2019 年 9 月 1 日起施行。2009 年 5 月 26 日原国家工商行政管理总局令第 42 号公布的《工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定》、2010 年 12 月 31 日原国家工商行政管理总局令第 53 号公布的《工商行政管理机关禁止垄断协议行为的规定》同时废止。

来源：市场监督管理总局官网

发布时间：2019 年 7 月 8 日

深度解读初装费新政！燃气公司以后怎么做？

近日，国家发改委、住建部、市场监管总局联合发布《关于规范城镇燃气工程安装收费的指导意见》（发改价格〔2019〕1131号）（以下简称“意见”），意见的核心是放开建筑区划红线内的燃气工程安装领域市场，具备燃气工程安装施工资质的企业，均可以参与竞争并形成市场调节价。对于燃气工程安装竞争性市场体系尚未建立的区域，收费标准由价格部门制定，并且原则上成本利润率不得超过10%。该意见发布后，市场放开已是大势所趋，即便是在暂未放开的地方燃气企业收取初装费也会受到极大限制，这无疑动了不少燃气企业的奶酪，燃气工程安装市场必将呈现新局面。

那么，燃气企业需要关注哪些重点内容？如何应对新形势？阳光时代律师事务所天然气事业部律师深度解读意见，欢迎讨论。

一、初装费的收取范围

一直以来，行业内对燃气初装费作出过各种定义，各地也各有规定。有观点认为是指向用户收取一定比例的红线外调压站、市政配气管网等公用设施的建设费用。2001年国家发改委585号文件规定，因开发商在拿地时已经缴纳过“城市基础设施配套费”，水、电、气、热等企业不允许再收取“初装费”，随着燃气企业陆续改制，各地陆续取消了此种意义上的初装费。另一种观点认为初装费仅包括红线内燃气

工程设计、施工等服务而收取的服务费和材料费等。由于燃气工程的专业性和安全性要求较高，多数地区新建楼盘由开发商统一向燃气企业支付建设费用，燃气企业采购材料并施工安装。此项收费毛利较高，是燃气企业重要利润来源之一。

意见发布后正式定义了初装费，也明确了收费范围。初装费收费范围仅限于建筑区划红线内产权属于用户的资产，不得向红线外延伸，并且必须是企业提供建筑区划红线内燃气工程勘察、设计、施工、监理、验收等服务而收取的与工程建设相关的服务费和材料费等费用，同时结合意见全文以及相关国家政策，该等费用必须是实际发生的费用，未发生的费用不得向用户收取。根据《物权法》，意见严格区分了用户资产和企业资产，收取范围的规定还是比较合理的。

二、成本利润率定 10%合理吗？

意见区分了两种市场体系，一种是未建立燃气工程安装竞争性市场的体系，另一种是已经建立竞争性市场的体系。对于未建立燃气工程安装竞争性市场的区域，初装费应纳入政府定价目录进行管理，由当地价格主管部门合理确定收费标准，原则上成本利润率不得超过 10%，现行收费标准偏高的要及时降低。

从实践来看，大多数地区的城镇燃气工程安装费的成本利润率偏高，其实均考虑了企业经营期内居民燃气设施的维护费用。由于《城镇燃气管理条例》对居民燃气设施的维护责任主体进行了明文规定，但在燃气经营者承担上述责任过程中所产生的费用却没有体现在居民气价上，目前也无法列

入物业管理费、住宅专项维修基金，并且不得通过提存安全生产费用的方式进行结算。因此，燃气企业普遍自行承担着相关燃气设施维护的高额费用。意见直接不分区域并且没有在配气价格体现后续维护费用的情况下，一刀切规定 10% 的成本利润率，必然会增加燃气企业的资金压力。

三、市场放开后，工程安全如何把控？

意见明确建立燃气工程安装竞争性市场体系，打破区域垄断同时也打破区域内一家公司垄断的局面，从意见可以看出，建立燃气工程安装竞争性市场体系是全面建立，完全开放。意见对于进入市场的燃气安装公司，提出的要求有两点，一是具备燃气工程安装施工能力，二是取得相应市政公用工程施工资质。

但是燃气工程安装具有行业专业性，一家具备燃气工程安装施工能力且取得市政公用工程施工资质的企业，是否可以如意见所规定的真正落实质量安全主体责任，需要市场的验证。意见将燃气工程施工、监理、验收等相关工作，均落实到了燃气工程安装参建各方，但是，最终供气的企业是燃气企业，如果燃气企业在燃气工程过程中未参与建设、验收工作，对于隐蔽工程质量安全无法把控，却要承担供气安全责任，其实对燃气公司是不公平的。因此，我们还是建议在鼓励放开市场的同时，相关住建部门对于用户燃气工程的施工单位及材料选择要进行足够的监督、管理和引导工作，严把质量关，不应当为了放开市场，而牺牲燃气工程安全。

四、对燃气企业的建议

正如前文所述，初装费直接和燃气企业的盈利挂钩，意见的发布对燃气企业影响非常大。但是需要燃气企业注意的是，意见强调市场放开的同时也强调了燃气企业不得滥用市场优势地位垄断经营范围内工程安装，不能指定利益相关方从事该业务，这和目前国家强调的“公用企事业单位反垄断专项整治”密切相关，在意见出台之前，已经有不少燃气企业因为指定工程施工单位而被处以高额罚款，需要引起重视。因此，燃气企业要转变观念，应对市场化的变革，否则可能面临市场冲击的同时，还需要面临反垄断调查和价格合规监管。

1. 全面梳理、排查燃气工程安装全环节中的收费项目，及时根据意见修改收费项目，对于意见中提及的不得收取的相关费用，一律移出收费目录，对于收费过高的项目，合理降低费用；

2. 进行反垄断专项排查，对于指定施工单位、限制竞争等多种滥用垄断地位的行为，对照国家、地方相关法律法规进行排查，及时更正；

3. 注重燃气安装工程质量，以品质应对市场化竞争；对于非居民用户，有条件的燃气企业可以考虑根据不同用户用气量与之协商燃气工程建设费用优惠以争取业务机会。

来源：天然气与法律

发布时间：2019 年 7 月 4 日

附：《关于规范城镇燃气工程安装收费的指导意见》

关于规范城镇燃气工程安装收费的指导意见

发改价格〔2019〕1131号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局，住房城乡建设厅（局）、城市管理委、市场监管局：

随着我国天然气市场发展，管道燃气日益普及，居民生活便利程度大大提高。但在燃气工程安装过程中，存在部分企业利用市场优势地位强制服务并收费、收费标准偏高，指定施工单位、限制竞争等问题，影响了市场秩序，加重了用户负担。为规范城镇燃气工程安装行为，加强工程安装收费管理，根据《国务院关于促进天然气稳定协调发展的若干意见》（国发〔2018〕31号），现提出指导意见如下。

一、明确城镇燃气工程安装费定义及内涵

城镇燃气工程安装费是指为保障用户通气，相关企业提供建筑区划红线内燃气工程勘察、设计、施工、监理、验收等服务而收取的与工程建设相关的服务费和材料费等费用。燃气工程安装收费范围仅限于建筑区划红线内产权属于用户的资产，不得向红线外延伸。（编者注：相比征求意见稿，正式意见删除了关于红线外市政管网、市政管网到建设区划红线的管网由城镇燃气企业建设的規定，更合理，毕竟对于偏远地区，市政管网与红线管网之间距离远，全部由燃气企业投资，企业很难从配气价格回收投资。）

二、加快构建燃气工程安装竞争性市场体系

各地要加快建立完善公平开放的燃气工程安装市场，鼓励具备燃气工程安装施工能力的企业依法取得相应市政公用工程施工资质后参与市场竞争，鼓励具备安装资质的企业跨区域开展工程安装和改造业务，促进市场竞争。燃气企业不得滥用市场支配地位垄断经营范围内工程安装业务，或指定利益相关方从事燃气工程安装，妨碍市场公平竞争。（编者注：核心条款！明确建立燃气工程安装竞争性市场体系，打破区域垄断同时也打破区域内一家公司垄断的局面，从该条款看，建立燃气工程安装竞争性市场体系是全面建立，完全开放。但是在鼓励放开市场的同时，如何做好对用户燃气工程的实施单位及材料选择进行适当的监督、管理和引导工作，严把质量关，燃气公司如何应对新局面，燃气工程安装企业如何进入市场竞争等等，均将成为新课题。）

三、合理确定城镇燃气工程安装收费标准

燃气工程安装竞争性市场体系尚未建立、收费标准纳入政府定价目录进行管理的地方，当地价格主管部门要建立健全监管机制，加强成本调查监审，对标行业先进水平，兼顾周边地区水平，合理确定收费标准，原则上成本利润率不得超过 10%，现行收费标准偏高的要及时降低。同时，要创造条件加快建立完善燃气工程安装竞争性市场体系，充分发挥市场决定价格的作用。（编者注：现实中有些地区是偏高的。）

城镇燃气工程安装收费标准由市场形成的地方，工程安装企业应当遵循公平合法、诚实信用的原则，合理确定收费

标准，不得有价格欺诈、价格串通、牟取暴利等不正当价格行为。（编者注：如何认定已经建立了竞争性市场，是由哪个部门来认定？如何建立竞争性市场？尚未建立的竞争性市场体系与正式实行市场竞争价，如何过渡？都是需要进一步明确的问题。）

四、取消城镇燃气工程安装不合理收费

凡与建筑区划红线内燃气工程安装工程设计、施工等服务和材料不相关的收费，包括开口费、接口费、接入费、入网费、清管费、通气费、点火费等类似费用，涉及建筑区划红线外市政管网资产的增压费、增容费等，涉及市政管网到建筑区划红线连接的初装费、接驳费、开通费等费用，以及其他成本已纳入配气价格的表具更换等收费项目，一律不得收取，并不得变换名目另行收取费用。（编者注：这一条取消了燃气工程安装中一系列收费，在反垄断执法日益严格的当下建议燃气公司应当排查燃气工程安装全环节中的收费项目，及时根据规定修改收费项目，对于规定中提及的相关费用，一律取消，并且不得变更名目另行收取费用。）

五、简化城镇居民新建住宅燃气工程安装等收费方式

与新建商品房配套建设规划红线范围内的燃气工程安装费用统一纳入商品房开发建设成本，房地产开发企业、燃气企业等不得另外向商品房买受人单独收取。燃气企业为排除用气安全隐患而开展的燃气表后至燃具前设施修理、材料更换等服务所需费用，纳入配气成本统筹考虑，不再另行收费。非居民用户燃气工程由城镇燃气企业或利益相关企业施

工的，鼓励燃气企业结合用气量和用户协商收费优惠事宜，减轻用户负担。（编者注：燃气表后修理、更换材料的费用属于燃气公司有权收取的费用，直接纳入配气成本，其实对燃气公司并不公平。）

六、规范城镇燃气安装工程施工管理

燃气工程安装参建各方要认真做好工程施工、监理、验收等相关工作，确保燃气工程安装质量。鼓励各地住房城乡建设部门制定当地燃气工程施工技术规范和标准，并明确工程建设管理、安全监督、事故赔偿等责任，落实参建各方质量安全主体责任，保障权责公平对等。施工企业要严格按照相关技术规范和标准施工，保障工程安装质量和供气安全。对施工质量不符合供气要求影响供气安全的，须按照地方住房城乡建设部门要求进行整改，经整改仍不符合要求或多次出现施工质量问题的，可依法依规采取纳入企业失信记录、市场禁入等措施。（编者注：该条把验收的责任落实到了“燃气工程安装参建各方”，但是最终供气的燃气企业，需要承担供气安全责任的也是燃气企业，如果由非燃气工程安装公司负责验收，增大了隐蔽工程安全质量的不确定性。）

七、推动信息公开强化社会监督

燃气工程安装收费标准由政府管理的，价格主管部门制定和调整收费标准，要通过门户网站等指定平台向社会公开价格水平和相关依据。燃气工程安装收费标准放开由市场竞争形成的，燃气工程安装企业要在显著位置标明收费标准和价格构成等依据，推进价格信息公开透明，接受用户咨询，

强化社会监督。燃气工程安装企业不得收取未予标明的费用。（编者注：注意该条款区分了两种情况。）

八、加强市场监管规范市场秩序

市场监督管理部门要持续开展城镇燃气工程安装领域反垄断执法，严厉打击垄断协议和凭借市场支配地位垄断燃气工程安装市场或指定利益相关方进行施工等行为。各地市场监督管理部门要加强价格监管，对以供气安全等为由对非利益相关方施工并已验收合格的燃气工程另行加价的，以及对已经取消的收费项目变换名目另行收费的，依法进行查处。典型案例要通过新闻媒体公开曝光，并纳入企业失信记录。

上述指导意见，请按照执行。对农村地区燃气工程安装收费管理，可参照本指导意见并结合当地实际情况制定具体政策。

国家发展改革委
住房和城乡建设部
市场监管总局
2019年6月27日

“以管窥豹”，谈谈“取消外资控股限制 对燃气公司的影响

6月最后一天，国家发展改革委、商务部发布了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》，其中取消了50万人口以上城市燃气、热力管网须由中方控股的限制，这也意味着城市燃气也不再属于外商投资限制行业（编者注：关于本次政策变动，本公号前日已做详细介绍：取消外资控股限制！50万人口以上城市不再必须中方控股！下游燃气市场格局再临巨变？）。听闻此信息，笔者不禁感叹，此新政如果早来几年该多好。下面，笔者将通过记述所在企业办理两起行政审批的“坎坷经历”，来反向思考一下新政策将对燃气公司带来的“利好”。

笔者所在的燃气公司（以下简称企业）为中外合资企业，由中方控股。企业设立时便经过了国家发改委、商务部及省、市相关部门的层层审批。企业设立后主营城市管道燃气。至2011年，企业决定扩展经营范围，增加燃气器具的销售。经查询法律规定，根据《关于外商投资举办投资性公司的暂行规定》等规章的规定，此类企业经营范围扩展需“所在地省级外经贸主管部门”的批准，即所谓的“前置审批”（笔者注：其实企业本次“前置审批”的认识存在问题，因为燃气器具的销售不属于外商投资限制领域，因此不需要“前置审

批”）。当我们前往省商务部门提出申请时，被告知经营范围扩展需“增资”予以匹配。这一要求让我们顿时懵懂，怎么办一件事情而引发了另一件更“麻烦”的事情，权衡后，企业放弃了扩展经营范围的想法。时间到了2018年，经过十余年的发展，企业主营的管道燃气业务已到了“瓶颈期”，扩展经营范围已成为大势所趋。为规避商务部门的审批，企业本次有关经营范围扩展的申请全部选取了外商投资鼓励类及允许类行业。之后，企业直接向工商部门提交了变更申请（笔者注：应该说，近几年经过“五证合一”及年审制度的变革，工商部门在登记审核方面确实优化明显）。企业的经营经营范围变更申请很快被审核通过，完成了变更登记。但是，由于企业的《外商投资批准证书》上存在“经营范围”的记载，我们发现商务部门还是绕不过去。当我们再次前往商务部门申请换照时，商务部门提出依据《外商投资企业设立及变更备案管理暂行办法》，在设立时经过“前置审批”的企业，之后的变更不适用备案管理，仍需经过审批程序。同时，商务部门对企业不经过他们而直接完成工商登记的做法颇有微词，称将发函工商部门予以纠正。当我们依据《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》第十四条“不得对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务等设置审批程序”提出疑问时，商务部门也未给予正面回答。截止目前，企业的《外商投资批准证书》换证事项仍未完成。

下边再说说另外一起行政审批。企业因业务需要在本地

某开发区设立了分公司并负责开发区的管道燃气经营业务，开发区人口超过了 50 万。这两年，因主体资格及财务方面的考虑，企业想将分公司转变为拥有独立法人资格的子公司。开发区管委会知悉企业想法后非常支持，并主动协助企业开始办理，一切审批手续进展顺利，很快到了《外商投资批准证书》出证程序，拥有了《外商投资批准证书》，分公司便可持证前往工商部门进行设立的登记。然而出证的信息系统这时候“卡了壳”，系统显示审批的最终权限在省级商务部门，就此企业的分公司变更事项也陷于停滞。然而，不久企业就关注到本省的行政审批“取消及下放目录”中，城市管道燃气的前置审批权限下放到了市级商务部门。企业认为事情有了转机，立即前往市级商务部门咨询，可是得到的答复是具体的实施细则还未出台，因此暂时无法执行省上的新政策。同病相怜，截止目前，企业的分公司变子公司事项仍未完成。

上述企业在外资审批上遭遇的坎坷应该都根源于外商投资的限制规定。从理论上说，本次取消外资投资在燃气领域的限制将从根本上为燃气企业的相关事项申办扫清障碍，无论是经营范围变更还是设立主营燃气业务的子公司都不再需要前置审批，企业的业务发展计划也将得以顺利实施。

应该说，城市燃气公司具有多重属性，其经营的商品具有危险性，其经营的方式具有地域垄断性，其服务又涉及国计民生，再加之业务上跨界建设和服务领域，因此燃气公司

受到的政策性、法律性限制非常庞杂。欠缺高位阶的法律规范、管理层级和部门的众多，再有我们政府“层层加码”的习惯做法，更加束缚了燃气公司的自主经营。笔者非常希望本次外资限制的取消释放出的是管理层对燃气行业重新认识的信号，以此为发端，燃气公司们将获得更多的发展空间！

来源：天然气与法律

发布时间：2019年7月2日