

征求意见的反馈意见

一、《关于惠州市燃气管理办法个人意见》的采纳意见

（一）是否采纳：不采纳。

（二）主要依据：

1、第1点理由提到《城镇燃气管理条例》第五十三条“建筑区划内业主专有燃气设施不纳入城镇燃气管理条例范畴”。此条存在歧义，本条只是燃气设施的定义，并没有说建筑区划内业主专有燃气设施不属于城镇燃气管理条例管理范畴。

2、第2、3、4点理由引述的都是政策性文件，且提到的都是“鼓励”词语，在法律效力上不如《城镇燃气管理条例》，仅可作为参考。

3、在文章后最后一段提到“燃气经营企业本身就是区域内只有一家，如果只有一家企业进行供气和维护，完全是一种垄断，企业内部本身是自行建设，和管道燃气经营企业有什么关系，是一种垄断中的重复垄断。”，此段话说法并无根据，所用文字语言也仅是假设性推断。实际上，一般各地管道燃气企业为一家，瓶装企业为多家并存，并不存在文章中提到的燃气经营企业只有一家。

二、《关于〈惠州市燃气管理办法（征求意见稿）〉意见书》的采纳意见

（一）是否采纳：不采纳。

（二）主要依据：

1、第一点建议提到“《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》的第十四条“原已建设仍在使用的气化站、瓶组站应限期关停，使用管道燃气”的规定明显是于上位法相抵触的，明显超出了上位法的规定范围，在没有法律依据的情况下加重了相关燃气经营企业的义务。因此对于这些不具备合法性的条款不应当予以通过并发布实施。”，此观点缺乏实际调查依据，且断章取义。第十四条应从整个条款来综合考虑，且明显说明的是，管道燃气覆盖范围内的气化站、瓶组站应限期关停，而不是所有的气化站、瓶组站都要关停。对于《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》是否与上位法相抵触，本条上位法并没有阐述，且对于新制定的惠州燃气管理办法应重点解决本地存在的实际问题，否则没有制定的必要性。本意见提到的加重了相关燃气经营企业的义务，这点建议者也没有明确说明。

2、第二点提到的燃气经营许可形同虚设，违反《反垄断》规定。我局认为，此观点明显牵强附会。该条引述的都是政策性文件，在法律效力上不如《城镇燃气管理条例》，仅可作为参考。另外，燃气经营许可的授权及管理部门为燃气行业主管部门，一般为住建或城管部门，而反垄断监管部门是一一般为市场监管部门，部门不同，职责也不同。

3、第三点建议，提到的天然气特许经营权与经营许可权的区别分析，我局认为同本办法无关。

关于惠州市燃气管理办法个人意见

我个人从事市场监督管理已有十余年，随着社会主义市场经济体制的初步建立和逐步完善，我国经济发展迅速，日益开放，从上世纪的改革开放至今，随着经济全方位的增长以及改革的摸索，整个市场经济的自然成长过程中方方面面可见的进步，更是显现出伴随发展的问题，中国走进了市场化经济。

我有幸也加入了湖南当地反垄断委员会，了解中国《反垄断法》，为市场竞争状况评估报告、反垄断议题和事项、反垄断重点热点问题等提供咨询意见。在惠州的企业朋友咨询我惠州市燃气管理办法征求意见稿的相关事宜，针对第十四条：“在管道燃气已覆盖的区域内不得新建气化站、瓶组站。原已建设仍在使用的气化站、瓶组站应限期关停，使用管道燃气。燃气管网暂未覆盖的区域，建设单位可以按有关技术规范建设气化站、瓶组站等临时供气设施，并应当由本行政区域的燃气经营企业进行供气和维护保养。”

我查询了国家相关法律、法规、政策的规定，国家是鼓励充分利用天然气等各种清洁能源，多渠道、多途径推进天然气项目，不应该如此垄断，如此不把企业投资进行无条件关停。理由如下：

1、中华人民共和国国务院第 583 号令《城镇燃气管理条例》2011 年 3 月 1 日实施。《城镇燃气管理条例》第五十三条“建筑区划内业主专有燃气设施不纳入城镇燃气管理条例范畴”。

2、2017 年 6 月 23 日国家发改委、国家能源局等部联合发布的《关于印发〈加快推进天然气利用的意见〉》（发改能源【2017】1217

号)规定:“鼓励大型企业用户建立自有储备设施,配合高峰”,“鼓励工业天然气用户对气源做市场化选择”。

3、2018年2月26日国家能源局发布的《关于印发2018年能源工作指导意见的通知》(国能发规划【2018】22号)规定:“建立天然气储备制度,落实县级以上地方政府、供气企业、城燃企业和不可中断大用户的储气调峰责任和义务,提升储气调峰能力。”

4、2018年8月30日国务院发布的《国务院关于促进天然气协调稳定发展的若干意见》(国发【2018】31号)规定:“鼓励用户自主选择资源方、供气路径及形式,大力发展区域及用户双气源、多气源供应。”

国家号召充分利用天然气清洁能源多种供应方式,鼓励企业自主选择资源方及供气路径,鼓励市场化经济推行,而征求意见稿内容不允许新建气站,而且建设后还要限期关停,不符合国家倡导,不符合市场经济体。燃气经营企业本身就是区域内只有一家,如果只有一家企业进行供气和维护,完全是一种垄断,企业内部本身是自行建设,和管道燃气经营企业有什么关系,是一种垄断中的重复垄断。

以上是本人对燃气管理办法(征求意见稿)的一些意见!

关于《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》意见书

惠州市住房和城乡建设局：

关于惠州市住房和城乡建设局公开征求《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》意见的相关事宜。根据《城镇燃气管理条例》、《广东省燃气管理条例》及相关的法律法规，作出以下意见，期望贵局予以考虑：

一、在现代法制社会中，合法性审查与合理性审查共同构成了规范性文件审查的基本内容，合理性审查是对合法性审查的必要补充。违反合法性标准将导致行政违法；违反合理性标准将导致行政不当。规范性文件的合理性审查主要包括：动因是否与法律目的相悖；是否符合公平正义法则；是否考虑了法律目的以外的因素或追求；是否有违事物客观规律等。经过对《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》内容的查阅，认为上述征求意见稿的内容可能与《城镇燃气管理条例》、《广东省燃气管理条例》的内容相冲突。根据我国《立法法》相关规定，规范性文件不得与上位法相抵触。规范性文件不得与上位法相抵触主要是指：不能与上位法相抵触；不能与法律原则、法治精神相抵触；不能没有法律依据而违法增加公民、法人或者其他组织的义务或者限制公民、法人或者其他组织的权利等。关于《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》部分的规定已经明显与上位法相抵触，明显超出了上位法的规定范围。例如《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》的第十四条“原已建设仍在使用的气化站、瓶组站应限期关停，使用

管道燃气”的规定明显是与上位法相抵触的，明显超出了上位法的规定范围，在没有法律依据的情况下加重了相关燃气经营企业的义务。因此对于这些不具备合法性的条款不应当予以通过并发布实施。

二、目前，我国没有出台调整 LNG 点供的法律，但国家发改委等十三部委在 2017 年联合印发《加快推进天然气利用的意见》及国家发改委印发《关于加快储气设施建设何完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》，明确提出“用户可自主选择资源方和供气路径”。这意味着，近几年打破管道燃气一统天下格局的“LNG 点供”模式已正式得到中央层面政策肯定。同时发改委利用反垄断执法对城镇燃气特许权进行了冲击，其本意是为了扩大燃气市场，引入更多竞争机制，促进发展。我国早期为了促进燃气市场的发展，燃气管理法律制度以特许经营权的方式给予燃气经营者（特指管道燃气）在某个地区范围内不受侵犯的权利，但是近几年燃气市场发展迅猛，城市燃气领域传统的政府管制色彩已经不能顺应时势发展要求；同时，取得特许经营权的燃气企业凭借这张“免死金牌”逐步形成了区域市场支配地位，相关的违法垄断情况也更加严峻。《加快推进天然气利用的意见》、《关于加快储气设施建设何完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》的制定，以明确表示了关于 LNG 实施特许经营权管理制度已经不合时宜，严重阻碍了 LNG 天然气竞争市场的良性发展。《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》是在结合《城镇燃气管理条例》及《广东省燃气管理条例》制定的，其内容是否违反了我国《反垄断法》规定，关键其许可制度是否完善，设立的许可条件及范围是否合理等等。如果当地

政府无限提高许可的门槛，变相排除竞争，维护部分企业垄断的地位，导致《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》设立的许可经营条款形同虚设，将必然违反我国《反垄断法》规定。

三、关于天然气特许经营权与经营许可权的区别

1、特许经营是指管道燃气企业与政府之间签订的协议，划一定的区域，协议签订后有排他性的权利，就是别人不能在你的协议规定的区域内经营管道燃气。主要功能是通过市场竞争机制选择燃气投资者、建设者、运营者以及经营者。主要特征：

（1）是一般仅限于管道燃气中具有垄断性的网输业务，这是由于市政道路的有限空间所形成的自然垄断的路由权所决定的；

（2）是以实现政府目标为宗旨，政府主导，即“政府的事、通过协议、让企业办”；

（3）是通过特许经营协议确立双方权利义务；

（4）是须通过招投标的方式择优选择，属于强制招标，但可以公开招标，也可以邀请招标。

2、燃气经营许可证的，许可范围可以是有特许经营协议的管道燃气，也可以不是管道的，例如液化气大部分是开放的，许可范围是液化石油气的燃气经营范围可以是发证部门所管辖的整个行政区域，各个企业之间可以在同一个地方销售。属于行政许可法中“有关有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接公共利益的特定行业的市场准入”类的“特许”。主要是由行政机关代表国家依法向相对人出

让、转让某种特定权利，是赋权的行政许可。主要功能是分配有限资源。主要特征：

（1）是有数量限制，且一旦授予即具有排他性，同一区域管道燃气经营权不得重复许可；

（2）是行政机关有自由裁量权，但应受严格的程序制约，以防权力寻租；

（3）是申请者获得许可要承担公益义务，如提供普遍服务的义务，不得擅自停止供气等。

以上是本人对《惠州市燃气管理办法（征求意见稿）》的一些意见，请审议为盼！

二〇二〇年十二月九日