

# 积极推进城市集中供热 提升人民群众生活质量

## ——市政协“城市集中供热”月协商座谈会发言摘要

### 编者按

集中供热是城市的一项重要功能，是落实节能减排的一项重要举措，更是关系群众冷暖的重大惠民工程，我市人民对集中供热期盼已久。近年来，多名政协委员在“两会”上提出了推进我市集中供热的提案和建议。2017年，农工党漯河市委再次提出《关于加快推进我市集中供热的建议》的集体提案，市政协将此提案列入重点提案，并由市领导分包督办。在提案督办中，市政协对我市集中供热情况进行了深入调研。

调研发现：我市在2007年就提出推进集中供热一事，但多年来没有实质性进展。直到近两年来才有所进展，或者说才刚刚启动这项工程。目前，省政府和市政府都把集中供热列入民生实事，要求按照

目标任务大力推进这项工作。2017年，市政府将城市集中供热作为十大民生实事之一，年初确定的目标是：新增650万平方米，新增供热普及率31%，城区供热普及率达到50%。但是，目前我市供热普及率不到30%，离年初确定的目标还有相当大的差距。

为此，市政协选择推进城区集中供热作为本次专题协商议题，目的就是希望通过政协的呼吁和建议，引起市委、市政府对这一工作的重视，进一步推进集中供热工作的扎实开展。通过协商厘清我市集中供热方面存在的问题，对委员们好的建议积极吸纳，进一步加快推进我市集中供热工作，争取让政府的这一民心工程早日见到成效，让人民群众早日感受到政府的温暖。

目，造成了目前我们许多新建小区没有集中供热设施，供热公司的主管网即使建设到小区门前，也因为没有内部配套供热设施，而无法使用集中供热，从而严重制约了我市集中供热快速发展。

### 二、几点建议

(一) 加快推进管网等工程建设。市政府协调、督导各相关部门要在职责范围内对集中供热工程项目建设给予充分的支持和帮助，在集中供热工程规划证办理、工程招投标、开工手续办理、工程建设施工环境保护、道路破除与恢复、施工通道预留等方面，建立动态沟通协调机制，研究解决项目实施中的困难和问题。对漯政纪【2009】27号中涉及集中供热的支持性政策，要进一步细化和强化，并督促相关部门按文件精神予以贯彻落实，优化集中供热工程建设施工环境，合理解决阻工和赔偿费用过高等难题，开启绿色通道，特事特办，确保管网敷设工程能够尽快开工建设、快速推进。

(二) 加快集中供热配套设施建设步伐。将集中供热设施作为新建和拟建小区的楼盘规划、审批和验收的必备条件，凡新建建筑物必须将集中供热设施与主体同时规划、同时建设、同时验收，从源头上解决没有集中供热设施的难题；同时对于无集中供热采暖设施的老旧小区，建议按照“谁受益谁负担”的原则分期分批逐一解决；并建议政府设定一定的奖励资金，鼓励居民小区进行集中供热改造。

(三) 尽快启动铁路以西、沙河以南区域集中供热工作。建议市政府积极协调督促华电漯河发电有限公司，履行与市国资委签订的《漯河市城市集中供热项目合作协议》，尽快启动市区铁西与沙南区集中供热工作。

### 市政协常委、民建漯河市委副主委王保鑫：

我代表第三组，从热源企业和供热企业的经营发展与政府监管方面进行发言。

### 一、存在的主要问题

1. 企业实施管网建设存在困难多。一是施工项目审批时间长，如，太白山路管网审批慢，至少到2018年元月以后方可开工；二是征迁难度大，如，解放路管网沿黄路至黄路路段近两公里因征迁因素拖延至今，龙江路管网仍有一座寺庙和一片树林未完成征拆等等。

2. 政府对热源企业的监管不到位。对集中供热特许经营权控制力度小，存在恶性、无序竞争和重复建设、投资现象。

3. 供热企业无法收取热网管费。热网管费收取标准和支付办法不明确，导致热力公司在开发采暖市场时，无论是公建单位、开发商或物业公司等均以已缴纳城市基础设施配套费为由拒绝再缴纳热网管费。

4. 政府对热力公司在居民取暖方面的财政补贴，还没有出台相关政策。

### 二、几点建议

1. 高度重视，积极推进。要充分发挥我市集中供热领导小组及办公室的协调联动机制作用，设立集中供热工程建设绿色通道，为解放路、黄山路、太白山路及龙江路等供热管网建设尽快创造施工条件和环境，加快我市集中供热进程。

2. 合理分配使用城市基础设施配套费。市财政要尽快牵头研究确定城市基础设施配套费中燃气、热力和自来水的分配比例，确定热网管费的额度，并明确具体的划转流程。

3. 实施行业准入制度。行业主管部门要尽快制订《集中供热特许经营权管理实施细则》，并加大行业管理力度，用制度规范供热市场秩序，杜绝恶性、无序竞争，避免重复投资建设。

4. 出台财政补贴政策。要将热力公司对居民供暖亏损部分，按一定比例给予补贴。可对热力公司对居民供暖实行单独核算，按照亏损额的35%-40%进行差异化财政补贴。建议按照区域划分，对各热源企业供热对象进行统计，企业较多的区域可适当降低补贴标准；对企业少居民多的区域，适当提高补贴标准，体现政府的公平公正。

5. 规范行业监管。建议市政府加强对企业的引导，对供热管网和热交换站实行统建统管。对新建和拟建小区的楼盘规划、审批和验收的监管力度，推广供热分户计量工作。对居民小区自主进行集中供热改造，给予一定的奖励资金支持。城市集中供热的实施，需要政府政策的支持，需要良好的竞争秩序，更需要社会各界的鼎力协助。我们坚信，在市委、市政府的领导和支持下，在各职能部门的协作配合下，我市集中供热定能又快又好发展。



### 市发改委主任龚绍军：

城市集中供热是全面建设小康社会的必然要求。原计划今年6月份供热的沙北热电厂没有实现供热，具体原因有：一是因天气的原因，阴雨天气持续两个月，影响了沙北恒瑞电厂施工进度，长期不能施工。二是环保攻坚战对施工要求非常严格，一出现“橙色预警”或者“封土行动”时，就必须停工，最多只能在室内作业。目前，沙北热电厂土建基本完成，主要设备正在安装调试，原计划12月底试运行，但现在看来不可能。三是供热价格也没有正式出台，一定程度上影响了城市集中供热发展。为保证我市居民集中供暖不因价格问题受到影响，参照全省实现集中供暖供热价格，我市供热价格暂定为0.17元/平方米·日。

下一步重点要做好的工作：从供给侧讲。一是加快热源点建设。依据国家产业政策，按照“一区一热源”的要求，针对我市居民和工商业用热实际，指导各县区、产业集聚区做好集中供热项目规划建设等相关工作。督促恒瑞热力公司等热源建设单位，针对目标任务要求，制订切实可行的项目建设方案，力争早日建成投运。二是加快出台集中供热相关政策。和市建委、市规划局、市财政局等相关单位一道加强对财政补贴政策、城市新建小区同步建设采暖设施、老旧小区改造补贴、城市基础设施配套费标准调整等相关问题的研究。尽快完善《城市基础设施配套费使用管理办法》、研究制订《居民采暖运营亏损补贴办法》，尽快出台《行业管理办法》，为城市集中供热事业健康发展创造良好环境。三是编制完善供热规划。按照国家产业政策要求指导各县区、产业集聚区结合本地实际编制好热电厂规划，布局好热源项目，为满足居民和工商业供热需求打好基础。

从需求侧讲。一是把规划划好。新建楼盘必须规划建设采暖集中供热管网设施。二是在采暖供热管网覆盖到的区域，鼓励政府和有关单位及部门，带头使用城市集中供热。三是有序改造居民小区，满足供暖需求。按照先新建小区、后老旧小区的原则，逐步实施城市居民集中供热，提高城市集中供热普及率。四是加大宣传力度，逐步提升市民文明素质，号召广大市民积极用热，自觉缴费。

总之，集中供热是一项系统工程，完全实现集中供热任重道远。要加大各方面工作力度，包括加大监督力度，充分发挥人大、政协的监督作用，综合施策，齐心协力，尽早满足人民群众对美好生活的需要。

### 市城乡规划局局长陈兴和：

市规划局高度重视推进城市集中供热工作，为落实市政协有关会议精神，12月1日，专门召开局务会，认真梳理研究了委员材料中提出的问题。

### 一、问题和意见的梳理回应

从规划工作的角度看，上述问题可梳理为专项规划修编、管网建设工程规划许可、管网工程进小区三个方面的问题。经我局局务会研究，具体情况如下：

(一) 专项规划修编工作。2013年3月13日，市政府印发《关于加强和完善城市规划编制工作的通知》(漯政〔2013〕33号)，明确由市委作为责任单位，发改、规划、国土及西城区等作为配合单位，组织编制城市热力工程专项规划。该规划于2015年11月经市政府批准后实施。但随着供热主体、供热区域、供热介质等因素的变化，我局认为，《漯河市城市集中供热规划(2013-2030)》已经不能有效指导我市城市集中供热工程的建设。市规划局将会同市建委尽快开展该规划的修编工作，力争规划更加科学，更好地引领城市集中供热工程建设。

(二) 管网建设工程规划许可工作。我局已明确城市基础设施建设项目均为规划绿色通道项目，对处在现状道路红线内的热力管线不要求提供使用土地的有证明文件，对符合相关规划

的热力管线不再提交市规划联席会审核；批前公示不再要求现场公示牌公示和报纸公示，仅保留网站公示，力争更加高效的审核审批。

(三) 管网工程进小区有关工作。市规划局将根据不同情况区分不同类型进一步加强服务工作。加强新建小区项目引导，力争管网工程建设同新建建筑同步规划、审批、验收；老旧小区改造的项目，在居民同意的前提下，积极做好相关规划服务，努力推动城市集中供热更好更快落实。

城市集中供热是城市的一项重要功能，更是关系群众冷暖的重大惠民工程。市城乡规划局将进一步强化大局意识、统筹意识、担当意识、服务意识，根据专题协商会议精神和市委、市政府决策，从服务和引领发展及建设的角度，积极完善规划体系，让规划更加贴近市场规律和社会意愿；不断提高办事效率，使审批机制更加贴近项目需求和建设意愿；力争既让政府满意、又让企业和群众满意，努力做到既满足当前的建设、又为今后留下遗憾，不断为经济社会发展和各项建设提供优质服务。

### 市建委主任王涛：

我先介绍一下省定目标完成情况：截至11月30日，我市共新建、改造供热管网总长度58.75公里，新建、改造换热站15座，新增集中供热面积658万平方米，集中供热普及率达到50.9%，除新建、改造换热站存在较大差距外，其他省定目标均已达标。

如果仅从目标的完成数据来看，情况尚好。但实际情况不容乐观，如新增集中供热面积，这里面很大一部分是采用燃气锅炉、壁挂炉、地源热泵等其他热源形式的，还有一部分是管网覆盖到的区域仅签订了集中供热协议，只有少数一部分用上了集中供热。要真正把这项民生工程做实做好，尽快让老百姓享受到经济发展成果，任务还非常艰巨。

### 一、我市集中供热推广存在的问题

1. 缺乏相关支持性政策。一是城市基础设施配套费中供热分配额度问题。城市集中供热管网建设的资金需求非常大，目前我省大部分地市都是通过城市基础设施配套费来解决集中供热建设资金，但我市2017年10月23日新修订的《漯河市城市基础设施配套费征收管理办法》仅说明“城市配套费按照建设项目的建筑面积计征，征收标准为每平方米90元”，但没有明确集中供热热网管费具体额度和划转流程，造成供热公司无法按照文件执行。

二是新建建筑物未同步建设集中供热设施问题。我市未将集中供热设施作为新建居民小区、公共建筑的必建项目，这就造成了目前我们许多新建小区没有集中供热设施，供热公司的主管网即使建设到小区门前，也因为没有内部配套供热设施，而无法使用集中供热，从而严重制约了我市集中供热快速发展。

三是老旧小区集中供热设施改造问题。我市大部分老旧小区没有庭院、楼内、室内管网和换热站等必要的集中供热设施，其想使用集中供热，就必须重新投资进行改造，其最主要的难题是改造费用的来源问题，这将给集中供热下一步在全市推广造成很大的障碍。

四是居民采暖运行亏损补贴问题。我市居民采暖暂定价为0.17元/天·平方米，折算为每吨约100元/吨，而供热公司从热源企业购进的价格为139元/吨。也就是说，热力经营公司的销售价格倒挂，对居民供热每吨将亏损约39元。若不进行补贴，不仅供热公司会形成巨额亏损，更不利于全市集中供热的良性发展。

2. 原制订的各项优惠政策未能很好落实和执行。《漯河市人民政府关于集中供热工程建设有关问题的会议纪要》(漯政纪〔2009〕27号)，前期曾对我市集中供热的初期发展给予了很大的支持和帮助。但近年来，涉及工程规划许可、施工环境保护、相关费用减免等方面的优惠政策，相关单位以文件太早等为由不予执行，造成工程建设推进缓慢。

3. 市政府授予的集中供热特许经营权被长期、多次侵犯，严重扰乱供热市场，造成市场开

发难度重重。自2010年我市集中供热管网投入运行以来，天阳公司的特许经营区域先后多次受到热源企业——华电漯河发电有限公司的恶意侵权。他们多次在不办理任何施工手续的前提下，选取没有资质的施工企业私自为热用户建设热力管网对其供热，并利用他们是热源企业的优势向用户许诺给予免收热力管网费、用热价格优惠，甚至采取打包收取年度用热费用等手段恶意抢夺用户，严重干扰了我市价格运行机制，形成了恶性、无序竞争，还造成了重复建设、重复投资。截至今年11月份，热源厂的侵权行为仍未停止，在立达工业园又发生一起私建供热管网事件，其侵权用户已达16家。

### 二、下一步工作安排

1. 尽快向市政府提交《城市基础设施配套费中集中供热分配额度的测算报告》，审核通过后立即执行，并同步开展提标工作。

2. 向市政府提交《漯河市新建建筑物配套设施管理办法(试行)》，审核通过后力争2018年1月1日起执行，将集中供热设施作为新建和拟建小区的楼盘立项、规划、审批和验收的必备条件，凡新建建筑物必须将集中供热设施与主体同时立项、同时规划、同时建设、同时验收，从源头上解决集中供热设施难题。

3. 对于无集中供热采暖设施的既有建筑，供热办正在研究具体的政策，拟采用推广天然气的办法，按照政府支持一部分、用户承担一部分、企业让利一部分的原则分期分批逐一解决。

4. 供热办将组织市发改委、市财政局、市建委、市审计局等部门近期外出调研，学习借鉴其他地市的成功经验，研究制订我市集中供热运营亏损补贴政策。

5. 研究集中供热工程建设绿色通道常态化机制。充分发挥我市集中供热领导小组及办公室的协调联动机制，在前置手续审批、工程建设施工环境协调、市场推广宣传等方面，全市上下协调联动，共同推动我市集中供热发展。

6. 制订切实可行的《集中供热特许经营权管理实施细则》，加大行业管理力度，出台行业管理规范，制止任何第三方的侵权行为，充分维护集中供热特许经营权的严肃性和权威性，规范供热市场秩序，杜绝恶性、无序竞争，避免重复投资、重复建设。

7. 开展《郾城区集中供热详规》和《源汇区集中供热详规》的编制工作，加快推进郾城区集中供热2018-2019年的推广工作，启动源汇区和西城区集中供热工作，力争全市集中供热尽快、尽早实现全覆盖。

### 市财政局副局长陈国安：

推行城市集中供热，不但提高了居民生活质量，也能在一定程度上解决分散取暖带来的环境问题，也是我市2017年省定十项民生实事之一，也是市定2017年民生实事。涉及财政局的工作有两方面：一是配套费的划分拨付问题，二是供热补贴。

近年来，市财政部门历来重视保障和改善民生，较好落实各项民生实事，取得了明显效果。对于城市集中供热问题，财政部门一定会认真履行工作职能，与其他相关部门搞好协作配合，争取把这项民生实事落实好。

城市集中供热工作，也得到了社会各界的关注和支持。在上次城市集中供热专题协商会议上，各位政协委员所提意见很实用，也很中肯，对城市集中供热工作起到了推动作用。其中涉及财政部门工作的意见主要是“市财政局牵头研究确定城市基础设施配套费中燃气、热力和自来水的分配比例，确定热网管费的额度，并明确具体的划转流程”。关于这一点作以下说明：基础设施配套费比例划分涉及供热供气、园林绿化供水、桥梁道路修建等多项基础设施的建设和多个管理部门，同时还涉及多个项目的成本核定、收费定价等，经与市供热办联系，由供热办提出初步意见报政府。财政部门将根据政府出台的相关政策拨付资金。