

国家发展改革委关于进一步加强

垄断行业价格监管的意见

发改价格规〔2017〕1554号

各省、自治区、直辖市发展改革委、物价局：

为贯彻落实中央财经领导小组会议精神，建立健全垄断行业科学定价方式，合理降低垄断行业价格，推进垄断行业降本增效，促进垄断行业可持续发展、消费者合理负担，提出以下意见。

一、重要意义

垄断行业是由一个或少数经营主体拥有市场支配地位的行业，主要指因存在资源稀缺性、规模经济效益而由一个或少数企业经营的网络型自然垄断环节和重要公用事业、公益性服务行业，主要包括输配电、天然气管道运输、铁路运输等基础性行业以及居民供水供气供热等公用事业。这些行业主要提供基础性、公益性产品和服务，与国计民生密切相关，对促进经济社会发展、保障人民群众生活具有重要作用。由于具有资本投入量大、市场支配地位明显、关乎民生、难以形成有效竞争等特点，为保障公共利益，根据国际惯例，需要政府对这些行业的价格进行有效监管。

党的十八大以来，按照党中央国务院决策部署，各级价格主管部门加快推进垄断行业定价制度建设，先后出台了输配电、天然气管道运输、铁路客运等重点行业定价办法或成本监审办法，初步建立起以“准许成本+合理收益”为核心的垄断行业定价制度框架，严格成本监审，强化价格监管，有效约束了垄断行业成本，惠及实体经济和广大人民群众。目前，已全面完成省级电网输配电价改革，核减成本比例达14.5%；已基本完成天然气管道运输定价成本监审；一些城市也开展了供水定价成本监审，为进一步深化价格监管积累了宝贵经验。但是，当前我国垄断行业经营成本不够透明、价格形成不够合理的现象还比较突出，成本监审制度不够完善、覆盖面还需扩大，监管能力有待进一步提升，监管的科学化、精细化水平还需提高，迫切需要在总结价格监管实践基础上，借鉴国际先进经验，

进一步完善机制、强化监管，建立健全科学定价方式，实质性降低偏高价格和收费水平，这既有利于合理降低企业成本和社会负担，也有利于提高垄断行业生产经营效率，是深化供给侧结构性改革的重要内容，是健全现代市场体系的有效举措，是保障社会公共利益的必然要求。

二、总体要求

（一）总体思路。按照“准确核定成本、科学确定利润、严格进行监管”的思路，以成本监审为基础，以科学定价机制为支柱，建立健全以“准许成本+合理收益”为核心的约束与激励相结合的垄断行业定价制度，实现科学化、精细化、制度化、透明化监管，促进垄断行业健康可持续发展，合理降低垄断行业价格。

（二）基本原则

坚持改革创新。正确处理政府与市场关系，深化垄断行业价格改革，放开竞争性领域和环节价格。切实转变价格监管的理念、方式、手段，不断完善成本监审制度、价格形成机制，强化成本约束，合理形成价格，增强企业降本增效的内生动力，保障社会公共利益。

坚持科学规范。合理界定政府、企业、消费者权利和义务，制定覆盖全部垄断行业的成本监审办法、定价办法，建立起科学的成本分担机制、合理反映成本构成和收益的价格形成机制。规范政府定价的程序和行为，严格依法依规开展价格监管。

坚持公开透明。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进垄断行业价格监管的决策公开、程序公开、执行公开、结果公开。鼓励公众参与垄断行业价格监管制度建设、政策制定，及时公开价格制定调整、成本构成变化情况，强化社会监督。

坚持分类监管。根据不同垄断行业的生产经营特征和成本构成特点，分类建立定价规则，推进科学定价。区分企业经营的垄断性和竞争性领域，单独核算政府定价业务成本，推动建立相对独立的分类成本和利润指标体系。

坚持稳步推进。结合垄断行业体制机制改革，统筹兼顾行业发展与民生保障，把握好节奏和力度，协同推进价格监管。综合考虑行业发展阶段、社会承受能力、

鼓励民间投资等因素，先易后难，重点突破，有序推进，逐步实现垄断行业科学定价的全覆盖。

（三）主要目标。到2020年，网络型自然垄断环节和重要公用事业、公益性服务行业定价办法、成本监审办法基本实现全覆盖，科学、规范、透明的垄断行业政府定价制度基本建立。

三、重点任务

以制度规则建设为重点，合理确定成本构成，科学确定投资回报率，建立健全“准许成本+合理收益”的定价制度。以开展成本监审、规范定价程序、推进信息公开为抓手，严格进行监管，规范政府和企业价格行为。

（一）严格成本监审。健全垄断行业成本监审规则，加快制定出台分行业的成本监审办法，明确垄断行业定价成本构成和具体审核标准，特别是细化职工薪酬、折旧费、漏损率等约束性指标。扎实开展垄断行业成本监审，合理归集、分摊和核算成本，严格核减不应计入定价成本的费用，强化成本约束，为科学定价提供依据。创新成本监审方式，鼓励引入第三方参与监审，提高监审效率。

（二）健全定价机制。加快制定出台分行业具体定价办法，建立合理反映不同用户成本的价格机制。在准确核定成本基础上，综合考虑企业生产经营及行业发展需要、社会承受能力、供给安全和质量等因素，科学确定投资回报率，合理制定价格水平，促进企业获得合理收益、消费者合理负担。充分发挥价格机制的约束、激励作用，通过制定上限价格、标杆价格等办法，引导垄断企业主动开展技术创新、改进管理，降低生产经营成本。

（三）规范定价程序。所有垄断行业定价项目均纳入定价目录，实行清单化管理，并及时向社会公开。完善垄断行业政府定价决策机制，严格执行并实施成本监审、风险评估、专家论证、公众参与、集体审议等定价程序，创新价格听证方式，探索建立第三方参与垄断行业定价制度，充分听取社会公众意见，最大限度减少定价机构自由裁量权，着力规范政府定价行为。

（四）推进信息公开。建立健全垄断行业信息披露和公开制度，强化垄断企业向监管机构的信息报送和公开义务，督促垄断企业定期向社会披露生产经营和

年度财务状况，公开有关成本及价格信息。政府定价机构制定和调整价格应当公开成本监审结论。完善城市供水成本信息公开制度，积极推进天然气管道运输成本信息公开，逐步扩大至所有垄断行业，提高政府定价的透明度。

（五）强化定价执行。清晰界定定价机构、垄断企业在政府定价政策制定、执行中的权责和义务，强化垄断企业责任。督促垄断企业严格落实政府定价政策，合理行使政府指导价浮动幅度内的自主定价权。加强政府定价政策执行事中事后监管，建立政府定价政策定期评估制度，并适时调整完善。

四、近期重点工作

围绕电力、天然气、铁路客运、居民供水供气供热等重点领域，加快建立健全成本监审办法和价格形成机制，从细从严开展成本监审和定价工作，规范垄断行业收费，降低企业成本，提高企业效率。

（一）输配电价格。严格执行并适时完善省级电网输配电价制度。加快推进跨省跨区专项输电工程和区域电网输电价格改革，力争 2018 年完成。研究核定增量配电网和地方电网配电价格，加快形成完整的输配电价监管体系。研究制定输配电成本和价格信息公开办法以及分电压等级成本核算、归集、分配办法。研究建立电力普遍服务、保底服务的成本回收机制，妥善处理并逐步减少政策性交叉补贴。

（二）天然气管道运输价格。依据已出台的定价办法和成本监审办法，深入开展跨省长途管道运输成本监审，合理制定价格水平，适时完善监管规则。强化省内短途管道运输和配气价格监管，加快落实输配气价格监管要求，全面梳理天然气各环节价格，2018 年底前各地要建立起输配环节定价办法、成本监审办法，重新核定省内短途管道运输价格，制定独立配气价格，降低偏高输配价格。

（三）铁路普通旅客列车运输价格。依据已出台的定价成本监审办法，全面开展普通旅客列车运输成本监审，2017 年底完成成本监审工作，提出完善普通旅客列车硬座硬卧票价形成机制的意见。对公益服务属性特征明显的部分普通旅客列车客运产品，统筹协调价格调节与财政补贴，完善价格形成机制，逐步构建以列车运行速度和等级为基础、体现服务质量差异的票价体系。

（四）居民供水供气供热价格。制定完善居民供水供气供热成本监审办法、定价办法，力争 2020 年前实现全覆盖。强化供水成本监审，完善供水成本公开制度，引入约束激励机制，促进供水企业提高管理效率和服务质量，主动降低生产成本。开展城镇供气成本监审，完善居民用气价格机制，优化居民用气阶梯价格制度，减少交叉补贴。推进北方地区清洁供暖，落实煤热、气热价格联动机制，开展供热成本监审，按照“多用热、多付费”原则，逐步推行基本热价和计量热价相结合的两部制价格制度，合理引导热力消费。

（五）垄断行业经营服务性收费。清理规范垄断行业经营服务性收费，取消违规不合理收费，推动降低偏高收费标准。具备竞争条件的收费项目，一律放开由市场调节。保留政府定价管理的，要纳入收费目录清单，2017 年底前统一向社会公示，接受社会监督。由企业依法自主定价的，要落实明码标价规定，明确收费项目名称、服务内容和收费标准。没有提供实质性服务的，一律不得收费。已通过价格回收的成本，不得另行收费补偿。加大执法力度，严禁利用优势地位强制服务、强行收费或只收费不服务、多收费少服务。

五、保障措施

把加强垄断行业价格监管作为价格工作定位转型的重要方向，摆在突出重要的位置，深入研究、精心部署，健全制度、提升能力，不断提高政府价格监管的专业化水平。

（一）加强组织领导。各地要按照本意见精神，抓紧研究制定具体实施方案，强化责任担当，把握正确方向，细化工作安排，在抓落实出实效上多下功夫。要切实担负起主体责任，主要负责同志要亲自抓，分管负责同志要全力抓，建立健全工作任务台账制度，明确时间表、路线图、责任人。要加强与有关部门、地方的政策联动和工作协同，形成工作合力。及时发现总结基层创新举措和鲜活经验，典型引路、以点带面，更好推动工作落实。

（二）加强能力建设。强化监管队伍建设，推进垄断行业监管国际交流、合作，依托国内高校、智库加强人才培养，着力打造与监管需求相适应的专业化人才队伍。加快修订出台《政府制定价格行为规则》、《政府制定价格成本监审办法》、

《政府制定价格听证办法》，为垄断行业定价提供制度保障。加快价格信息化建设，推动各级价格主管部门信息共享和系统互联互通，充分运用大数据、云计算等信息化手段，提升价格监管能力和水平。

（三）加强督察问效。密切跟踪工作进展情况，定期开展工作自查，主动查找不足、推进落实。建立健全定期调度督导制度，进一步强化责任，确保工作按时推进、取得实效。对工作进展滞后的地方，要及时督导，限时推进，加快落实。坚持问题导向，及时评估工作进展，认真研究、全力破解存在的问题，确保不折不扣完成预期目标。

（四）加强宣传引导。加大对垄断行业价格监管的宣传力度，准确解读价格监管政策，回应社会关切，及时曝光价格违法典型案例，保障公众知情权。充分发挥 12358 价格监管平台作用，鼓励公众及时反映垄断行业价格违法行为，强化社会监督。研究制定垄断行业价格监管制度、价格调整政策，凡是能够公开的，一律公开征求意见，集思广益，凝聚共识，营造良好舆论氛围。

国家发展改革委

2017 年 8 月 23 日