# 供热的经济性与政策性问题分析

来源：网络 作者：水墨画意 更新时间：2024-05-22

*摘要：北方一些城市实行停止福利供暖，由个人直接缴纳采暖费的供暖体制改革后，怎样交供暖费成了百姓议论的热门话题。 关键词：供热；经济性；政策性 Abstract: North some cities implement the stop w...*

摘要：北方一些城市实行停止福利供暖，由个人直接缴纳采暖费的供暖体制改革后，怎样交供暖费成了百姓议论的热门话题。

关键词：供热；经济性；政策性

Abstract: North some cities implement the stop welfare heating, pays the heating organizational reform which directly after inpidual the heating spends, how to hand over heating Fei Cheng the hot topic of discussion which common people discussed.

key word: Heating; Efficiency; Policy-type

前言

北方一些城市实行停止福利供暖，由个人直接缴纳采暖费的供暖体制改革后，怎样交供暖费成了百姓议论的热门话题。

供暖作为一项公共服务性社会公益事业，是人们日常生活中不可或缺的重要需求，近年来，相当一部分热力用户严重拖欠采缓费，已经成为北方地区冬季供暖的主要问题。随着城市供热逐步实行社会化生产和商品化供应，规范供热和用热的法规尚未出台。使得城市供暖愈发凸显出其与时代的错位。首先调整供暖关系的《北京市住宅锅炉供暖管理规定》产生于计划经济向市场经济转型过程中，当时城市住房改革尚未全面展开，房屋多以公房为主。根据相关规定，供暖费原则上由单位负担，除非采暖人没有单位。当时现如今住房已完全私有化，但供暖方面却没有出台新的规范；此外如何在政府的计划指导下将服务性社会公益的供热作为商品进行生产、流通和消费，如何制定合理的热价，并按热计量收费等等问题。另外，由于供暖合同自身具有的特殊性，使得其与《合同法》的相关规定也并不协调。具体说来，当前供暖合同纠纷案件呈现出如下特点：

一、造成拖欠供暖费原因多种

一种是用户所在单位与供暖方签订协议由其交纳供暖费用，单位效益欠佳导致供暖费累计拖欠；此外，有些单位职工购买了单位房屋的产权，但是未及时通知供暖单位变更供暖合同，造成用暖职工不知交纳，所在单位误以为职工已经交纳，而供暖单位等待用暖单位交纳的脱环现象；第三种情况是，一些职工离开原单位，但未及时变更供暖合同，形成了上述脱环现象，造成供暖费多年拖欠。

（二）供暖合同纠纷举证难，对于供暖质量和标准问题，特别是供暖期间以后，用暖人举证较为困难；而根据民事诉讼法的谁主张谁举证原则，在民事诉讼中，提出主张的一方当事人应当举证证明自己的主张，否则将承担举证不能甚至败诉的后果。

（三）供暖欠费纠纷大幅上升

以近三年宣武区法院为例，202\_年收案167件，202\_年收案212件，而202\_年收案猛增达1506件。从受理此类案件的绝对数量上来看，每年均以400％的速度增长，是民事案件中增长最为显著的一类案件。从该类案件占该院民事案件的比重上看，由202\_年的0％增长到202\_年的近10％。由此可见，供暖纠纷大量出现，已经成为今后的一种必然趋势。

（四）按照政府对公益事业的要求，供热企业不能像其它商品生产者享有随意提价或停止销售的自由。使得改建供热系统投资的费用承担问题与政府供暖价格计划控制成为难题。特别是建国几十年来盖的楼房，在设计供热系统时根本就没有考虑节能和计量问题，供热系统本身存在着不具备热计量、环保和热调控能力的固有缺陷。此外，不论新建还是老系统改造，均需要加装必要的设备，同时对供热系统的水质也要有更高的要求。因此投资需要增加，导致供热成本增加，但按照政府对公益事业的要求，供热企业又不能像其它商品生产者享有随意提价或停止销售的自由；其次是供热收费机制不健全，处罚不缴费者无相关法律可依。热既然是商品，它的价值就应通过价格来体现。集中供热对同一地界内的千家万户具有相对的垄断性，它不能像一般商品在市场上流通和交易。所以热又是一种特殊商品。据此，在制定供热价格时一方面要全面测算供热的经济性，另一方面又要充分考虑供热的政策性，否则，不仅计量供热推广不了，还会酿成社会的不安定。

（五）诉讼主体的特点

从202\_年受理的167起案件中来看，原告多为供暖中心和一些物业管理公司。到202\_年，原告主体呈现出多样化的趋势，供暖单位逐渐成为原告起诉的主要形式。而以接受供暖服务对象为原告的案件却及其少见。

（六）被告主体呈多元化趋势

从1961年《北京市房地产管理局关于冬季暖气收费的暂行规定》至今，北京市依然延续着由单位承担的原则。从而也导致了供暖方只与职工所在单位签订供暖协议，这样，以单位为被告的案件占到主要地位。尤以国有企事业单位为主。随着城市住房改革的不断推进，加之个人支付取暖费的商品房增多等原因，一批劳动者享受的福利供暖待遇正发生变化，以个人为被告的案件也呈逐年上升趋势。而在这些以个人为被告的案件中，被告多为下岗工人、失业人员等社会低收入人群。

二、案件呈现出以上特点的原因

（一）传统的供暖协议与《合同法》的不相适应性

我国供暖体制是在计划经济时代作为一项福利事业建立起来的，当时供暖费用全部由政府负担。随着经济体制改革的逐步深入，供暖体制也发生了一系列变化。根据1994年出台的《北京市住宅锅炉供暖管理规定》，政府对供暖开支不再统包统管，而转向由采暖用户所在单位负担，对于没有工作单位的，由采暖用户个人负担。但在《合同法》颁布实施以后，供暖体制很难适应《合同法》发展的要求，逐渐凸现出与法律规范诸不相适应的地方。具体表现为以下几方面：1、供暖协议签订的不自由性

目前的供暖协议签订的现状是，为个人采暖用户付费的单位并非出于自愿与供暖单位签订供暖协议，而是迫于市政府的强制性规定。2、供暖协议履行的制约性，《北京市住宅锅炉供暖管理规定》中规定，采暖用户无正当理由拒绝交纳供暖费的，房地产管理机关可以责令其限期交纳，情节严重、拒不交纳的，经房地产管理机关批准，供暖单位可以停止供暖。由此可以看出，供暖单位行使权利受着行政规章的制约。即使采暖用户具有情节严重，拒不交纳法定停止供暖情节的，却还要受到房地产管理机关的批准。从目前的社会大环境来看，考虑到地方政府的稳定因素，房地产管理机关很难批准供暖单位停止供暖。所以，针对采暖户拖欠采暖费的情况，供暖单位只能继续履行合同义务，这显然与立法本意不相适应。3、供暖协议权利义务的不对等性。供热在技术上系整体供热，在采暖方欠费时，供暖方却不能停止供热，以保证整体供暖。

二）作为用热单位一方的行为

1、用热单位无力支付供暖费引发的纠纷

一些用热企业经营不景气，效益不好，本来对职工的基本工资都难以发放，更不用说对职工供暖费的支付了。而传统的由职工所在单位代缴的机制当面临单位无力支付时，就显现出诸多弊端，使得纠纷扩大化。

2、用热方未及时变更供暖协议引发的纠纷

主要存在两种情况。一种情况是，随着公有住房制度的改革，部分用热单位对供暖费用的承担方式也随之进行了改革。用热单位与职工约定，职工承担一部分供暖费用，或是将供暖费用直接发放给职工个人，由个人直接缴纳供暖费，单位不再负担该项费用。但是用热单位却未曾对原供热协议中供暖费的承担条款作出相应变更，使得自己仍然是供热协议的一方相对人，仍应对供暖费承担付款义务。另一种情况是，在职工调离单位，或者被辞职后，为其支付供暖费用的单位没有及时与职工就供暖合同中供暖费用的支付方式等条款进行变更或解除，而当供暖单位收取供暖费用时，职工原单位却难咎其则，以致于双方对供暖费的承担产生纠纷。

（三）作为供热单位一方的行为

1、供暖质量不合格导致的纠纷

如住户室内温度不达标，不能达到国家规定的温度标准、时间标准。但由于采暖户其没有及时主张自己的权利或没有在瑕疵发生时采取有效的手段解决，以致在诉讼中不能举出任何证据，从而无法获得法庭认定。

2、用热单位的法律意识增强

随着依法治国方略的实施，越来越多的社会关系被纳入到法律调整的范围中来，公民、法人和其他组织的法制意识也在不断增强。供暖单位也不例外。另一方面，近几年由于能源价格持续上涨，给供暖单位的经营也带来沉重的负担。虽然物价局核定的供暖费在逐步增长，但采暖户拒不交纳采暖费的情况还是大量存在，使得供暖单位举步维艰，从而也就使得以诉讼方式讨要供暖费的案件大量涌现。

三、当前审理供暖纠纷案件遇到的问题及对策

（一）采暖户要积极举证。由于热具有传导性，因此在温度问题上应注意做好取证工作，比如请公证处鉴定温度、低温保持的时间，调查问题的原因等。做好证据保全，才能使问题得到合理和有效解决。

（二）关于供暖合同权利义务的对等性问题

供热在技术上系整体供热，在采暖方欠费时，供暖方难以行使一般民事合同主体的不安抗辩权，不能停止供热，以保证整体供暖。由此供暖合同具有与其他民事合同不同的公共服务性、行政强制性、强制履行性的特点。正是由于供暖单位具有以上的特殊性，所以当采暖方拒绝付全部款项时，法院应不予支持。因此，笔者认为，在现有供暖体制和政策法规没有发生变化的情况下，供暖单位应当采取积极形式与采暖方签订供热合同，明确双方的权利义务，尤其是明确采暖一方应当全额支付供暖费用，避免出现纠纷时无任何法律依据。另外在立法上，应进一步完善有关供用热力合同的规定，针对其自身的特殊性，对合同中有关权利义务条款的内容作出更为具体、明确、切实可行的法律规定，以便使对供暖纠纷的处理完全纳入法制化的轨道上来。

1、供暖合同条款内容的变更

供暖系公益事业，供用热力合同通常执行政府定价。但在许多供暖协议中，却没有出现供暖的价格标准，而是应当按照当时的实际价格执行。但是随着物价指数、供暖方式的改变，一成不变的价格标准显然不能支持供暖单位的正常运营。当政府定价上调时，供暖方往往不及时通知采暖方价格变更，由此采暖方拒绝履行上调部分的差价。因此，笔者建议对供暖价格进行调整后，供暖单位应当及时通知采暖方，并积极与采暖方就新价格的约定在原合同中作出相应变更。

2、供暖合同的终止

在大多数供暖协议中，都是由供暖单位直接与职工所在单位签订供暖协议。但实际采暖人由于离岗、企业分流等原因于其所在单位脱离关系，但其单位未能及时通知供暖单位终止供暖合同导致原实际采暖人名下的供暖费拖欠数年。这种情况下，一方面供暖协议尚未终止，另一方面支付采暖费的当事人并非实际采暖人。所以当发生诉讼时双方都会各执一词。供暖方认为供暖协议尚未终止，原采暖人所在单位就应当支付供暖费用；采暖人所在单位则认为，供暖对象并非本单位职工，故不应履行付费义务。针对上述情况，在传统供热体制尚未改革前，用热单位应增强相关责任人员的法律意识和工作责任心，在单位人员的工作情况发生变更后，及时修改供暖合同中有关条款，及时与已经离岗的人员解除合同。

（三）供暖费用的承担主体应如何确定是法院在解决供用热力合同纠纷中应当首先明确的问题。根据《北京市住宅锅炉供暖管理规定》的相关规定，供暖费原则上由单位负担，除非采暖人没有单位。但在今天住房私有化的形式下，并没有新的规范调整个人私有房屋的供暖费用承担问题，在这种情况下，可依据北京市高级人民法院《关于追索供热费案件的若干意见》之规定，即以合同主体为标准，一采暖个人所在单位或无单位个人本人为补充的确定被告原则。而在审判实践中，有很大一部分是没有签订供暖合同的，虽然根据《合同法》的相关规定，双方没有签订合同，但当事人一方已经履行合同义务，对方接受的，该合同也成立。但因为长时间政府政策规定由单位代职工缴纳供暖费，使得一些供暖单位先告职工个人，这些职工以采暖费应由单位负担为由提出抗辩，故而被告主体不适格，供暖单位只能先撤诉，然后再告单位。此外，虽然北京市高院在被告主体确定问题上作出了明确的规定，但由于政府规章同时存在规定的情况下，这就使得供暖方在选择诉讼主体时有了多重选择，结果出现错误。从最近几年的案件审理情况来看，撤诉案件占有相当大的比例。针对以上情况，笔者认为，应逐渐统一相关法律规定，完善有关诉讼主体方面的法律规定，以免对当事人造成误导，避免不必要的纠纷出现。

（五）其实供热早就应该像城市公交等事业一样，由政府行为转为企业行为。供暖市场化，企业依据市场规律经营，展开竞争，优胜劣汰，让老百姓选择自己满意的供热企业，让消费者直接和供热企业发生交换关系，才能促使供热企业以提供合理的价格、优质的服务赢得用户，同时让百姓选择自己认为合适的供热企业，从而让双方都感到满意。

总之，供暖逐渐实行市场化运作，供暖由福利性转变为商品化、货币化之后，像在市场上购买其他商品一样选择暖气，让老百姓自己说了算，才真正符合市场规律。不管怎么说，由于供暖纠纷涉及面广，影响面大，一旦处理不当，极易引发社会的不稳定因素，所以要想妥善处理该类纠纷，还必须对现有的法律、法规、规章进一步完善，建立一个适应社会发展的供暖模式，为构建和谐社会发挥其应有的功效。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！