

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2026.03.007

“一城一企”整合的法律困境与市场化出路

顾苏炼

上海燃气有限公司

摘要: 本文聚焦我国城燃行业“一城一企”整合模式,重点探讨政府运用行政手段解除特许经营协议以实现市场整合的可行性与局限性。研究基于公法与私法融合的视角,综合运用文本分析、案例研判及规范梳理方法,系统考察政府行使单方解除权、援引情势变更及法定解除权等路径的法律依据与现实约束。结果表明,政府直接解除协议面临公共利益认定标准严苛、程序复杂、补偿成本高昂等问题以及司法救济等多重制度障碍,缺乏实践可操作性。研究结论表明,相较于行政强制路径,市场化整合具有更显著的合法性、可行性及效率优势;政府应转变角色,通过完善监管框架与政策引导,为企业间股权并购、吸收合并等市场化重组行为提供制度支持,而非强行突破现有协议约束。

关键词: 一城一企; 特许经营协议; 市场化整合; 政府角色转型; 公用事业治理

Legal Dilemmas and Market-Oriented Solutions for “One City, One Enterprise” Integration

GU Sulian

Shanghai Gas Co., Ltd.

Abstract: This paper focused on the “one city, one enterprise” integration model in China’s urban gas industry and probed into the feasibility and limitations of the government’s use of administrative measures to terminate franchise agreements for the realization of market integration. This paper adopted the perspective of the integration of public law and private law, comprehensively used the methods of textual analysis, case study, and norm combing, and systematically examined the legal basis and practical constraints of the government’s paths such as exercising the unilateral right of termination and invoking the change of circumstances and the statutory right of termination. The results show that the government’s direct termination of agreements is faced with multiple institutional obstacles such as stringent criteria for identifying public interests, complex procedures, high compensation costs, and judicial remedies, thus lacking practical operability. It is concluded that compared with the administrative compulsory path, market-oriented integration has more prominent advantages in legality, feasibility, and efficiency; the government should transform its role and provide institutional support for market-oriented restructuring behaviors such as equity mergers and acquisitions and absorption mergers among enterprises by improving the regulatory framework and policy guidance, rather than forcibly breaking through the constraints of existing agreements.

Keywords: one city, one enterprise; franchise agreement; market-oriented integration; government role transformation; public utility governance

1 概述

近年来,在国家政策引导与城市燃气市场内

在需求的双重驱动下,“一城一企”模式已逐步成为我国城燃行业优化发展格局的重要方向。

当前城燃市场分散化运营的弊端主要表现

[第一作者简介] 顾苏炼, 经济师, 从事燃气服务与政策研究工作。

为，一是管网基础设施重复建设现象普遍，造成资源配置低效与浪费；二是安全管理标准难以统一，不同企业间安全投入、运维规范差异较大；三是气源保障与储气调峰能力难以形成协同效应，区域供气稳定性受影响；四是价格成本监审缺乏统一基准，不同企业成本核算与定价机制差异显著。“一城一企”模式虽能有效破解上述问题，然而一个核心的法律难题随之浮现。地方政府与众多城燃企业之间签订的特许经营协议赋予了企业在特定期限和地域内提供公共服务的法定权利，这也意味着任何试图通过行政力量强制改变市场格局的行为，必须直面如何合法合规处置这些协议的挑战。是优先运用行政手段解除协议，还是依托市场机制实现企业主体的整合，已成为关键抉择。基于此，本文将从公法与私法的双重视角，剖析政府解除特许经营协议的路径为何困难重重，并以此论证市场化整合路径的必然性。

2 “一城一企”的政策内涵与法律基础

有效推进“一城一企”首先依赖于对政策演进脉络的把握与概念本身的界定。本章旨在梳理“一城一企”模式从地方到全国的政策溯源与演进

历程，在此基础上，解析其在实际执行中的定义弹性与实践边界，以明确其政策内涵。

2.1 “一城一企”的政策溯源与演进历程

本节以时间顺序，梳理政策文本，具体内容见表1。

综上，从国家层面已颁布的文件来看，尚未明确表述“一城一企”概念，该概念的提出，源于地方层面的政策探索，由地方政府部门通过政策及政策解读予以明确。

2.2 “一城一企”的定义与实践边界解析

本节明确两方面问题。其一，关于“一城”的行政层级界定，即该“城”具体指向县级市（县处级）、地级市（厅局级），还是直辖市（省级）。其二，关于“一企”的数量范围界定，是字面意义上的单一企业，还是指具备相应资质与能力的一批优良企业。

浙江省的实践情况直观反映于表2。在浙江省的改革推进中，“一城一企”的实际覆盖范围以县级市（区）为主。就企业数量而言，并非严格限定为单一城燃企业。这表明，浙江省在概念的落地过程中，根据各地实际情况灵活调整，未机械执行单一企业模式。

地级市层面以济南市为典型案例。2024年9月，

表1 相关政策文件发布情况

发布时间	发布单位	文件名称	核心内容摘要（关于整合）	政策层级与意义
2017年12月27日	浙江省	《浙江省天然气发展三年行动计划（2018—2020年）》	明确提出推进供气环节扁平化改革，优化高压管道资源配置，推动省级管网与地方管网整合。	省级政策。为后续省内管网体系优化奠定了政策基础，改革意图明确。
2018年9月5日	国务院	《关于促进天然气协调稳定发展的若干意见》	明确推动城镇燃气企业整合重组，鼓励市场竞争，降低服务性收费。	国家级政策。首次在国家层面明确提出城镇燃气企业整合要求，提供了关键政策指引。
2021年5月10日	广东省	《广东省加快推进城市天然气事业高质量发展实施方案》	说明推动供气层级扁平化，城燃企业规模化整合稳步推进。	省级政策。为广东省天然气事业高质量发展提供了具体政策遵循。
2022年5月10日	国务院办公厅	《城市燃气管道等老化更新改造实施方案（2022—2025年）》	指出支持燃气等行业兼并重组，以促进燃气市场规模化、专业化发展，确保完成老化更新改造任务。	国家级政策。第二次在国家层面提出重组概念，目标与老化管道更新改造紧密结合。
2022年6月10日	河南省	《关于进一步规范全省管道燃气经营企业经营的意见》	指出2025年底前推进全省管道燃气经营企业规模化、集团化整合，基本形成“一城一企、一县一网”格局。	省级政策。目标更为具体，旨在打造新的经营格局，规范发展与安全管理。
2023年1月12日	河北省	《河北省城市燃气等老旧管网更新改造实施方案（2023—2025年）》	明文支持燃气企业兼并重组，促进燃气市场规模化、专业化发展。	省级政策。响应国务院文件，在本省落实相关要求。
2023年9月27日	国家能源局综合司	《天然气利用政策（征求意见稿）》	指出要规范城燃企业准入门槛，促进城燃企业兼并重组，整合优化。	国家级（征求意见稿）。明确了鼓励兼并重组的政策导向。
2024年6月3日	国家发改委	《天然气利用管理办法》	正式文本中未再提及2023年征求意见稿中的“兼并重组，整合优化”相关内容。同时废止了2012年的《天然气利用政策》。	国家级（正式文件）。与征求意见稿相比，相关表述被删除，原因尚未明确。

表2 浙江省燃气改革工作情况

地市	县(市、区)	进展情况	备注
杭州市	临安区	完成企业整合	5家合成1家
	建德市	完成企业整合	2家合成1家
	淳安县	完成企业整合	2家合成1家
宁波市	宁波市区	完成企业整合	2家合成1家
	象山县	已签订整合框架协议	2家合成1家
温州市	温州市区(除洞头区)	完成企业整合	2家合成1家
	乐清市	已签订整合框架协议	3家合成1家
	瑞安市	完成企业整合	6家合成2家
	文成县	完成企业整合	2家合成1家
湖州市	德清县	完成企业整合	3家合成2家
嘉兴市	海盐县	方案完成	3家合成1家
	海宁市	完成企业整合	2家合成1家
	嘉善县	完成企业整合	3家合成2家
绍兴市	新昌县	已签订整合框架协议	3家合成2家
台州市	台州市区	完成企业整合	3家合成1家
	临海市	已签订整合框架协议	3家合成1家
衢州市	江山市	完成企业整合	2家合成1家
舟山市	岱山县	完成企业整合	2家合成1家

港华智慧能源的全资子公司港华燃气投资,与山东港华、山东济华、济南能源集团及中华煤气(济南)共同签订合并协议,根据协议约定,山东济华被山东港华吸收合并,吸收合并完成后山东济华不再作为独立法人实体存续。

省级层面,“一城一企”尚未实现落地;直辖市方面,北京、上海、天津、重庆当前均存在多家燃气企业并存的情况,未形成单一企业主导的经营格局;其他省级行政区域亦是如此(含港澳台)。

由此可见,“一城一企”尚未形成固化的理解与统一的定义,这也为后续实际操作预留了空间。

2.3 “一城一企”的关键——特许经营协议

在众多可选用的治理手段中,政府基于效率考量,往往更倾向于通过签订特许经营协议这种契约方式来达成行政任务,而非采用其他手段。双方之间所达成的协议背后是公共利益与大量的人力财力投入,因此,协议的任何举动都是至关重要的。

由此可见,特许经营协议以其契约稳定性,为城燃企业构筑了护城河。政府任何旨在改变市场主体的整合行为,都无法绕开如何合法处置既有协议这一前置性法律难题。

3 政府视角下特许经营协议的合法解除路径与局限性探讨

本章重点分析政府解除特许经营协议的核心路径及其可行性。

政府参与其中并可以合法地直接解除协议的途径通常有3种。一是单方解除权解除,其二是因情势变更解除,其三是法定解除权解除。

3.1 单方解除权的适用限制——法律条款与行政原则双重约束

3.1.1 单方解除权的法律条款限制

在协议履行过程中,若出现国家法律法规修订、政策导向转变、相对人能力不足等情况,导致继续依约履行协议将危及公共利益或无法实现协议预设目标,在这种特定情形下,为最大程度维护公共利益,行政主体即便未取得行政协议相对人的同意,也有权直接解除协议,这就是单方解除权的源头。

首先根据位阶,对涉及单方解除权的法律进行了部分汇总和罗列,如表3所示。

表3 涉及单方解除权的部分法律汇总

法规层级	具体名称
部门规章	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》
	《市政公用事业特许经营管理办法》
地方性法规	《北京市城市基础设施特许经营条例》
	《江苏省行政程序条例》
	《湖南省市政公用事业特许经营条例》
	《青海省市政公用事业特许经营管理条例》
	《深圳市公用事业特许经营条例》
省级政府规章	《上海市城市基础设施特许经营管理办法》
	《浙江省行政程序办法》
	《湖南省行政程序规定》
	《山东省行政程序规定》
地级市政府规章	《西安市行政程序规定》
	《成都市人民政府特许经营权管理办法》
	《兰州市行政程序规定》
省级政府规章	《上海市城市基础设施特许经营管理办法》

在法律和司法解释层面,《中华人民共和国行政诉讼法》将单方解除政府特许经营协议案件纳入受案范围;《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》明确要求需重点审查行政机关

是否具备法定依据、是否存在职权滥用、程序是否合规、是否存在明显不当情形以及是否依法履行了相关职责。

由此可见，虽然我国尚未颁布统一的《行政程序法》，但部委、省份及部分地级市因地制宜制定契合本地实情的行政程序规章，为限制单方解除特许经营协议的行为提供了部分准则。其次《中华人民共和国行政诉讼法》明确将特许经营协议相关案件纳入行政诉讼的受案范畴，为权益受侵的相对人提供了司法救济途径。

对现有规范体系梳理后，再对涉及单方解除权的具体条款进行梳理与汇总，如表4所示。

通过罗列可见，单方解除权作为行政行为的特殊形态，在现行法律框架下，有一定的程序性限制，例如西安市对单方解除做了明确的前置性程序要求。从实体层面看，《中华人民共和国行政诉讼法》及《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》对协议解除后的补偿规定也有所涉及。

更重要的是，行使单方解除权的目的是需要保护公共利益。尽管字面意思上看公共利益也被看成社会上大多数的成员的利益，然而其精准定义与深入内涵却始终未能得到明确。因此，政府若想解除协议，需对“一城一企”模式所要保护的公共利益做出具体阐述。结合城燃行业特性，公共利益受损有如下几种具体情形：企业长期拖欠管网改造资金导致大面积安全隐患、经营不善导致连续停气超过48h、违反特许经营协议约定擅自中断供气等。

若仅为推动整合而擅自扩大解释公共利益受损概念，易缺乏具体事实支撑，难以满足法律条款要求。

3.1.2 单方解除权的行政原则制约

单方解除特许经营协议作为具体行政行为，也受到行政原则的约束。行政机关若基于不重要的公共利益或者公共利益并未受损情况下行使单方解除权，构成违反比例原则的明显违法。若行使解除权时未参照行政先例或突破裁量基准，亦属重大不当行为，应予以撤销。

比例原则，又称适度原则或者均衡原则，可以进一步细分为目的正当性审查、适当性审查、必要性审查和均衡性审查。

目的正当性对应特许经营协议所指向的公共利益已经或将要受到损害。政府只有在公共利益面临重大损害时才能行使解除权，这是赋予单方解除权的重要依据。城市燃气领域公共利益受损的情形上文已做基础罗列。

行政优益权赋予政府不仅包括单方解除协议，还涵盖单方变更协议。这意味着，政府并非只有解除协议这一条路径。若政府能够与行政相对人达成合意，签订补充协议，或者对协议相关内容进行适度变更，使协议内容契合初始目的，不仅可以补救公共利益遭受的损失，还能符合适当性要求。除变更协议外，若仅解除协议的非关键部分，就能保证协议的主体架构与核心内容正常延续履行，且足以有效防范公共利益受损，此时政府更没有理由直接解除整个协议。

表4 现有法规体系条款梳理汇总

类别	法规名称	具体条款与核心内容
权力依据 (规定政府享有单方解除权)	《基础设施和公用事业特许经营管理办法》	第四十一条：因政府方原因导致特许经营协议提前终止的，政府应当收回特许经营项目。
	《江苏省行政程序条例》	第一百二十二条：出于对国家利益和公共利益保护的需要，行政机关有权变更和解除协议。
	《浙江省行政程序办法》	第八十一条：行政机关享有在一定情形下的单方变更解除权。
行使条件 (规定行使权力的前提和程序)	《江苏省行政程序条例》	第一百二十二条：出现严重损害国家利益、社会公共利益的情形时，有权变更或解除，但应书面说明理由。
	《西安市行政程序规定》	第九十二条：为避免对公共利益造成重大损害，可以单方变更或终止，但应书面说明事由、影响及补偿理由。
	《成都市人民政府特许经营权管理办法》	第二十四条：出于维护公共利益需要，应优先通过协商方式解除合同。
补偿赔偿 (规定行使权力后的补偿责任)	《北京市城市基础设施特许经营条例》	第三十二条：行使单方解除权应予补偿。
	《浙江省行政程序办法》	第八十一条：规定了行政机关单方解除应予补偿的具体情形。
	《山东省行政程序规定》	第一百零五条：对相对人造成损害的，行政主体应给予相应补偿。
	《西安市行政程序规定》	第九十四条：行使单方变更、解除权应当补偿或赔偿。

必要性原则要求公权力在两个同等有效的措施中,选择损害较小的措施。均衡性又称为狭义比例原则,要求在事后对所保护的公共利益以及相对人遭受的损失进行比较,避免存在所保护的公共利益同协议相对人的损失相比显失公平的情况;同时,政府为保护公共利益而必要支出的补偿也要纳入均衡性的考量范畴。

3.2 情势变更制度的适用困境

特许经营协议当前的有效期已经可长达40年,在如此长的时间跨度中,极有可能出现符合情势变更条款的情景。而《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第二十七条规定“人民法院审理行政协议案件,可以参照适用民事法律规范关于民事合同的相关规定。”

《中华人民共和国民法典》第五百三十三条规定,合同成立之后,倘若合同的基础条件出现了当事人在订立合同时难以预见,且不属于商业风险范畴的重大变化,继续履行合同会对当事人一方明显不公平,那么受不利影响的当事人有权与对方重新协商。若在合理期限内协商无果,当事人可以请求人民法院或者仲裁机构变更或者解除合同。通过拆解条款可以发现,首先,情势变更给予了双方协商义务,即双方达成一致后并非一定需要解除特许经营协议。其次,燃气企业并非一定会选择解除合同。该条款目的是消除继续履约对一方当事人的明显不公,而燃气企业面对不公时,可能会基于前期特许经营的巨大投入,不一定会在第一时间就选择解除协议。第三,政府机关并没有完整的情势变更权利。政府以诉讼方式向人民法院主张解除协议与行政诉讼制度的单向性诉讼发生冲突,这构成当前政府主张适用情势变更制度的前提障碍。第四,情势变更从程序上引入了第三方,即由第三方来判定是否可以解除特许经营协议,这就成为通过情势变更解除协议的一个潜在因素,从实践来看,情势变更制度无法确保特许经营协议必然解除。

上述讨论是基于已经发生“难以预见,且不属于商业风险范畴的重大变化”的假设。而在实践过程中,该“重大变化”的主要来源是政府或者相应权力机关的立法,虽然特许经营企业所执行的政府指导价,价格调整机制、调整周期、触发机制都由

行政机关规定,但对于“重大变化”的认可,当前主要做法仍是依据法律法规的制定。例如在甘肃兴国水电开发有限责任公司的典型案例中,其“重大变化”即为政府制定的《甘肃省甘南藏族自治州生态环境保护条例》。

综上,在情势变更途径中,政府不仅无法主动申请法院解除协议,也无法获得燃气企业一定解除协议的保证,更无法短期实际营造出可以情势变更的客观重大变化来对应位阶甚至高位阶的法律法规。

3.3 法定解除权的行使边界

《中华人民共和国民法典》明确规定了不可抗力、拒绝履行、迟延履行、合同无法实现4种情形。虽然法定解除权的效率更高(法定解除权在通知到达时即生效),而且政府可以避免因行使单方解除权可能带来的补偿,但特许经营协议因其行政性,政府也并不能完全照搬法定解除权,行政机关的解除行为,仍属于行政行为,因此仍应受到部分限制。

首先,政府需要落实协商、告知等义务,旨在避免行政主体借助法定解除制度逃避协议承诺,也是为了监督其更好地履行公共职责。其次政府具有举证责任,需要证明特许经营协议相对方的根本违约行为。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第四十六条规定了行政机关应定期对协议相对方进行监测监督,因此政府理应通过过程监管最大程度上的避免特许经营企业的根本违约(除不可抗力)。当政府可以参照行使法定解除权时,行政机关同时也违背了《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第四十六条所规定的义务要求。这可能也是浙江省制定《浙江省管道燃气特许经营评估管理办法》的根本初衷,即通过详细的评估来定位根本违约的特许经营单位,从而更快捷的推动燃气企业的合并重组。

综上,法定解除此路径仅适用于清除“劣币”,而非整合“良币”,适用范围极其有限。

3.4 协议解除后的衔接难题

假设行政机关可以解除特许经营协议,其仍旧面临后续工作。

首先,在解除协议后,政府应及时落实临时接管方案,避免公共服务处于真空状态,普遍服务

义务的性质为最终由国家公民承担的行政给付义务。而临时接管方案的制定也正是政府履行普遍服务义务的具体形式。临时接管是指在协议履行期间，因特许经营方出现无法保障公共服务正常供给等法定情形，政府基于维护公共利益的必要，依据法定权限及协议约定，对特许经营项目实施的临时性强制接管与运营管控行为，否则不仅难以实现公共利益保障的初衷，反而可能造成公共利益的实质性损害。

其次，根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第三条规定，特许经营需要指政府采用公开竞争方式依法选择中华人民共和国境内外的法人或者其他组织作为特许经营者，也就是说在排除一个主体后，需要通过招投标引进一个新的主体，这个主体可能是当前城市其他的燃气企业，也可能是外来的燃气企业。而后者对于实现“一城一企”并非是个理想结果。

4 市场化整合：现实约束下的必然选择

正因政府直接干预的路径被实质性堵死，才必须转而依靠更灵活、更稳健的市场化整合路径。市场化整合的核心法律依据在于《中华人民共和国公司法》所确立的企业自治原则。《中华人民共和国公司法》第一百五十七条为城燃企业之间通过股权收购、吸收合并等资本运作实现整合提供了坚实的私法基础。此类操作是在现有特许经营协议框架内，通过变更协议主体（如股权转让后向主管部门备案）或主体合并（如吸收合并后由存续主体承继协议）来实现的，完美规避了解除协议这一巨大法律雷区。

这一点已在当前行业的整合实践中得到充分验证，并形成了多种成熟模式。例如上文提及的山东省济南市港华智慧能源、浙江省杭州市临安区组建的临安燃气有限公司。而对于那些希望保留地方品牌或需跨区域整合的场景，“控股合并”（如上海燃气对区域内华润燃气项目的整合）则提供了更大的灵活性。

同时，《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第四十条等条款所体现的“轻审批、重告知”监

管思路，也为市场化整合扫清了制度障碍。因此，市场化整合的优越性在对比中不言自明。于政府而言，它避免了昂贵的补偿支出、复杂的法律诉讼和巨大的监管风险，只需履行监管备案职责，即可平稳实现市场格局的优化。于企业而言，它是在商业规则框架内进行的平等协商，而非面对不可抗的行政强制，其权益得到了更好的保障。于公共利益而言，它保证了燃气服务在不中断、不混乱的前提下实现平稳过渡，最终通过规模化运营提升安全与效率水平。

综上，并非市场化整合是完美无缺的最佳方案（例如民营企业的利益补偿协商、跨区域整合的文化差异、盈利企业的接受程度等），而是政府直接解除协议的路径已被完全证伪，才确立了当前“一城一企”实践主流路径的正当性与必然性。

5 结论

本文旨在探讨实现城燃市场“一城一企”整合目标的核心法律路径问题。分析表明，政府试图通过直接解除特许经营协议这一行政手段来强制整合，在法律和现实层面均面临无法逾越的困境。政府的单方解除权受到严格约束，其行使必须以“公共利益遭受严重损害”为前提，而推动整合的政策目标本身难以符合此苛刻条件，且受到严格程序和补偿责任的制约。情势变更原则因其被动性无法成为主动工具，法定解除权则仅适用于违约企业。即便政府强行解除协议，随之而来的临时接管挑战和重新招标的不确定性，也将使整合效果与初衷背道而驰。

正因政府直接干预的路径被实质性封堵，以《公司法》等私法规则为基础的市场化整合，从可选方案转变为必然选择。市场化重组并非因其完美无缺，而是作为政府路径被证伪后唯一可行、成本最低且阻力最小的现实路径。它通过股权收购、吸收合并等企业自主商业行为，尊重了特许经营协议的契约本质，避免了政府的法律与财政风险，能够更平稳高效地实现资源整合。

综上所述，“一城一企”的实现模式清晰界定了现代治理中政府与市场的边界。政府的核心角色应从行政命令的主导者转变为市场规则的制定者与