

山西省市场监督管理局 行政处罚决定书

晋市监价监罚字〔2026〕1号

一、当事人情况

当事人：山西省建设监理协会

统一社会信用代码：51140000506103007T

法定代表人：孟慧业

组织类型：社会团体

住所：太原市杏花岭区建设北路85号

成立日期：1996年4月23日

业务范围：调查研究、制定规划、交流经验、培训人才。

二、案件来源及调查经过

2020年10月，本局在监督检查中发现，2018年4月26日，当事人联合山西省建设工程造价管理协会、山西省建筑业协会建设工程招标投标分会发布《山西省工程监理服务计费规则》（以下简称《计费规则》）。《计费规则》规定了工程监理服务行业标准的水平、价格变动幅度，并列明惩戒措施，涉嫌构成垄断协议。经必要调查，本局于2021年1月12日依法决定对当事人涉嫌组织本行业经营者达成垄断协议行为予以立案查处，并按规定将立案情况向市场监管总局备案。期间，本局对当事人进行了调查询问，提取了相关证据材料，采取直接调查和委托地市级局调查相结合的方式，对协会会员、部分招投标代理机构进行调查取

证，组织办案人员对本案证据材料进行深入分析，并多次听取当事人陈述意见，保障当事人合法权利。

三、违法事实及相关证据

经查，2018年当事人主导制定了《山西省工程监理服务计费规则》（以下简称《计费规则》），于2018年4月26日在太原召开四届七次理事会，组织会员表决通过《计费规则》并印发，并在山西省建设监理协会官网和《山西监理》杂志公开。《计费规则》中包含统一工程监理服务价格水平和价格变动幅度、固定工程监理服务价格的内容。

（一）统一价格水平和变动幅度

《计费规则》第六条明确了工程监理服务费的四种计费方法，第七条、第八条、第九条、第十条则分别对四种方法以计算公式的方式进行了规定，并在附件3、4、5中设置了各计算公式中计算要素的单价或费率标准，第十五条则规定了价格变动幅度。具体内容如下。

第六条规定“工程监理服务计费方法分为成本加合理利润法、人年综合费用法、综合费率法、平米单价法（仅适用于房屋建筑工程）”；

第七条第一款规定“成本加合理利润法的计算方法：工程监理服务费=监理人员基本费用+企业管理费+利润+税金= \sum （月基本费用单价×服务人月数）+企业管理费+利润+税金”；第八条第一款规定“人年综合费用法的计算方法：工程监理服务费= \sum （人年综合费用×监理人员数量×服务年限）”；附件3设置了平均月

基本费用单价和平均人年综合费用标准。

第九条第一款规定“工程监理服务费=计费额×综合费率”；附件4设置了计费额大于等于500万元的平均综合费率标准。

第十条规定“平米单价法的计算方法：工程监理服务费=建筑面积×平米单价”；附件5设置了建筑面积大于5000平方米的平均平米单价标准。

第十五条规定“监理单位应当以社会平均价为计取工程监理服务费的基础……工程监理服务费下浮不得超过社会平均价的20%”。

（二）制定保障价格运行的条款

《计费规则》制定了不执行统一价格的惩戒措施，并通过签订《自律公约》等方式要求监理企业执行该规则，剥夺了会员企业自主定价权。

1.在《计费规则》中明确不执行统一价格的惩戒措施。

《计费规则》第二十三条规定“行业协会应当引导监理企业……，对刻意降低报价、扰乱正常市场秩序的监理单位采取以下措施：（一）书面警告并责令整改；（二）行业内部批评（会刊、网站公告）；（三）记入诚信档案；（四）情节较重的，取消行业年度评先评优资格，降低企业诚信等级；（五）情节严重的，取消协会会员资格；（六）情节特别严重的，向有关建设行政主管部门提出建议”。

2.通过自律公约要求监理单位和人员执行《计费规则》。

2018年4月26日，当事人发布《山西省建设监理行业自律

公约（试行）》（以下简称《自律公约》）。其中，第八条规定“参照行业计费规则合理确定服务价格，……”；第十六条规定“对违反本公约的监理单位与监理人员，将视情节情况由所在市监理自律委员会和协会自律部给予处理。处理方式：（一）书面警告并责令整改；（二）行业内部批评（会刊、网站公告）；（三）记入诚信档案；（四）情节较重的，取消行业年度评先评优资格，降低企业诚信等级；（五）情节严重的，取消协会会员资格；（六）情节特别严重的，向有关建设行政主管部门提出建议”；第十七条第一款规定“对于首次违反本公约第七至第十二条的，按第十六条（一）款处理。事后仍不改正再次违反的，视其违约事实和情节严重程度，按第十六条（二）至（五）款处理。情节特别严重的按第十六条（六）款处理”。

上述事实，主要有以下证据证明：

证据组一：当事人提交的社会团体法人登记证书（副本）复印件、法定代表人身份证复印件、山西省建设监理协会章程（2018年9月28日第五次会员代表大会通过）、山西省建设监理协会会员企业名录、山西省建设工程监理行业及协会情况汇报、《国家发展改革委 建设部关于印发〈建设工程监理与相关服务收费管理规定〉的通知》（发改价格〔2007〕670号）、《国家发展改革委关于进一步放开建设项目专业服务价格的通知》（发改价格〔2015〕299号），证明当事人的主体资格、组织情况以及工程监理行业情况、工程监理服务价格情况等。

证据组二：当事人提交的《关于召开四届七次理事会的通知》

(晋建监协〔2018〕4号)及当事人官网公布截图、会议现场图片复制件、参会人员签到簿复制件、《协会四届七次理事会在并召开》简报(总第270期)及当事人官网公布截图,证明当事人组织本行业经营者达成固定工程监理服务价格的垄断协议的组织活动情况。

证据组三:当事人提交的《关于印发〈山西省工程监理服务计费规则〉的通知》(晋建监协〔2018〕9号)、《山西省建设监理协会 山西省建设工程造价管理协会 山西省建筑业协会建设工程招投标分会关于印发〈山西省工程监理费计费规则(试行)〉的通知》(晋建监协〔2015〕17号)、《关于发布〈山西省建设监理行业自律公约(试行)〉的通知》(晋建监协〔2018〕10号),证明当事人组织达成垄断协议要求统一价格、出台保障措施的情况。

证据组四:《关于废止〈山西省工程监理服务计费规则〉的通知》(晋建监协〔2021〕7号)及相关截图、整改情况报告、会议议程,证明当事人在调查期间纠正违法行为,对违法文件进行废止。

证据组五:本机关对当事人及其部分会员单位进行调查制作的《询问笔录》,以及相关身份证明资料,与证据组二至三相互印证。

四、其他需要说明的事项

(一)《计费规则》在实际执行中并未得到实施

经查,《计费规则》出台后,大量的招投标项目中,只有极

少数项目引用过该规则名称，且未执行规则制定的取费标准。事实上，监理行业市场饱和，竞争激烈，在投标过程中均是以低价中标，监理企业不具备实施该规则的条件，因此该规则在实际执行中未能真正实施。

（二）当事人废止《计费规则》

调查期间，当事人于2021年4月29日召开会长办公会，2021年4月30日五届四次会员代表大会暨五届四次理事会表决通过，对2018年4月26日发布的《计费规则》予以废止，印发《关于废止〈山西省工程监理服务计费规则〉的通知》（晋建监协〔2021〕7号），并在其官网公布。

五、履行告知情况及当事人陈述、申辩、听证意见的采纳情况和理由

2025年12月5日，本局采取留置送达的方式向当事人送达《行政处罚告知书》，告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由、依据以及处罚内容，并告知当事人自收到告知书之日起5个工作日内有陈述、申辩和要求听证的权利。当事人在法定期限内提出了陈述、申辩和听证申请。2026年1月20日，本局举行了听证会。

当事人在调查和听证期间，提出了制定《计费规则》符合政策法律规定，并得到上级认可，具有公益性和正当性，不构成《反垄断法》所禁止的垄断协议行为；没有主观故意排除、限制竞争的目的；属于自愿性参考指引，不具备任何强制约束力；影响低微，客观上未产生排除、限制竞争的效果；已废止整改，符合终

止调查和豁免情形；案件事实不清、证据不足等意见，并提出减免追究法律责任的请求。

本局认为，当事人作为监理行业协会，组织山西省内具有竞争关系的监理企业，表决通过统一价格水平和变动幅度的《计费规则》，明确计算公式及计费标准，并有相应的惩戒措施保证规则的实施，其本质就是组织达成固定价格的垄断协议的行为，限制了监理企业之间的竞争，破坏了山西省工程监理行业的公平竞争秩序，符合修改前《反垄断法》规定禁止行业协会组织本行业经营者达成垄断协议的有关内容。当事人所提理由均不符合修改前的《反垄断法》第二十条第一款所列法定豁免情形，也不构成终止调查和免除处罚条件。

（一）《计费规则》统一价格的行为不符合法律法规和相关政策规定。《中华人民共和国标准化法》的规定是鼓励相关部门制定技术标准，而非统一价格水平；民政部、住建部等部门出台的相关文件内容也均为针对建立技术标准而制定，同时也明确表示“制定自律公约要体现公平公正、诚实信用和正当竞争的原则，不得含有排除、限制竞争的内容”。

（二）当事人行为不符合法定终止条件。依据修改前的《反垄断法》和《禁止垄断协议暂行规定》，本案开始调查后认为当事人组织达成的《计费规则》已构成垄断协议，依法不再接受中止申请，因而也不会作出终止调查的决定。

（三）本案处理适当。当事人是在本机关立案调查后才将《计费规则》废止，产生的排除、限制竞争后果才予以消除。本局已

充分考虑当事人违法行为的性质、程度、持续时间以及消除违法行为后果的情况等因素，裁量权适用合理，符合相关法律规定。

五、行政处罚依据和决定

当事人制定统一工程监理服务价格水平和价格变动幅度的《计费规则》，组织会议通过并公开发布的行为，违反了修改前的《反垄断法》第十六条“行业协会不得组织本行业的经营者从事本章禁止的垄断行为”的规定，构成“组织本行业的经营者达成垄断协议”的违法行为。

依据修改前的《反垄断法》第四十六条第三款“行业协会违反本法规定，组织本行业的经营者达成垄断协议的，反垄断执法机构可以处五十万元以下的罚款；情节严重的，社会团体登记管理机关可以依法撤销登记”和第四十九条“对本法第四十六条、第四十七条、第四十八条规定的罚款，反垄断执法机构确定具体罚款数额时，应当考虑违法行为的性质、程度和持续的时间等因素”的规定，决定对当事人处以罚款 200000 元。

七、行政处罚的履行方式和期限

依据《中华人民共和国行政处罚法》第六十七条规定，当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，根据本处罚决定书，将罚没款缴至建行长治路支行，账号 14050182690809888888。

根据《中华人民共和国行政处罚法》第七十二条规定，当事人逾期不履行行政处罚决定的，本局可以采取以下措施：（一）逾期不缴纳罚款，每日按罚款数额的百分之三加处罚款；（二）

依照《中华人民共和国行政处罚法》的规定申请人民法院强制执行。

八、救济途径和期限

当事人如不服本行政处罚决定，可以在收到本行政处罚决定书之日起六十日内，向山西省人民政府申请行政复议；也可以在六个月内依法向太原市中级人民法院提起行政诉讼。行政复议或者行政诉讼期间，行政处罚不停止执行。

山西省市场监督管理局
2026年3月2日



市场监督管理部门将依法向社会公开行政处罚决定信息

本文书一式四份，二份送达，二份归档，二份机要