

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2013.08.008

对燃气管理行政许可实施的几点看法 ——试论国家、地方法规对燃气管理 行政许可规定不一致衔接实施问题

□ 上海市浦东新区公用事业管理署（200125）梁英俊

摘 要：国家《城镇燃气管理条例》颁布实施以来，许多省、市尚未做好地方性燃气管理法规与《城镇燃气管理条例》的衔接实施工作，在燃气管理行政许可实施中存在未贯彻执行《城镇燃气管理条例》的情况。本文以上海市目前实施燃气管理行政许可状况为主要案例，对《城镇燃气管理条例》与地方性燃气管理法规行政许可设定和实施的差异性进行了比较，并以国家有关法律性文件为依据，对《城镇燃气管理条例》与地方性燃气管理法规行政许可正常衔接实施进行了法理分析，提出了实施意见。

关键词：燃气 法规 行政许可 设定 实施

《城镇燃气管理条例》（以下简称国家条例）是我国第一部燃气行政管理法规，也是目前我国城镇燃气管理中法律效律最高的法律性文件。该行政法规的颁布和施行，应该对统一和加强全国性的燃气管理工作发挥统领作用。但由于各地对国家条例和地方性法规规定不一致处的衔接存在认识和理解的不同，致使国家条例在施行一年多来未能够充分发挥其应有作用。下面本人就国家条例和地方性法规中行政许可事项的衔接实施谈点粗浅看法。

1 国家条例和地方法规对行政许可设定和实施存在不一致

因国家条例颁布和施行较晚，在国家条例颁布和施行前，全国各省、市（指有立法权的省、市）为加强本省、市的燃气管理工作，陆续出台了地方性燃气管理法规。因立法认识、立法水平及各地情况的差异等，必然存在着地方性法规与国家条例规定不一致的

情况。从行政许可规定情况看，地方性法规与国家条例存在着“设定事项不一致，许可条件不一致，许可审批权（实施）规定不一致”3种情况。下面以《上海市燃气管理条例》（以下简称上海条例）为例，对这3种情况差异作一简述。

（1）设定事项不一致。上海条例设定5个事项许可，而国家条例总共设定3个事项许可。从两个条例比较看，在许可设定数量和具体事项内容上都存在着明显的差异。

（2）许可条件不一致。仅以燃气经营许可为例，上海条例规定取得“燃气经营许可证”需要具备9项条件（第十八条），而国家条例规定取得“燃气经营许可证”需要具备5项条件（第十五条）。比较许可条件可看出数量上两者相差4项，内容上两者也相差4项（国家条例有一项上海未规定，上海条例有3项国家条例无要求）。

（3）许可审批权（实施）规定不一致。上海条例对所规定的5项许可实行市级管理部门分层审批。

燃气经营许可和燃气设施改动许可规定由上海市市政局（现为住宅和城乡建设委）审批（第十八条、第三十八条）；燃气供气站点许可、燃气器具安装维修许可和燃气企业停业、歇业许可（第二十条）规定由上海市市政局所属的市燃气管理处审批（第十九条、第三十六条、第二十条）。所属各区、县政府燃气管理部门在燃气管理中无行政许可审批权。而国家条例对其设定的所有燃气经营许可，规定都由县级以上地方人民政府燃气管理部门审批。比较审批权可看出地方条例和国家条例规定差异很大。

上述以上海条例为例，就地方性法规与国家条例对行政许可规定差异性情况进行了比较。从本人查

阅了解到的其他省、市地方性燃气管理法规与国家条例对行政许可规定的情况看，上述“设定事项不一致，许可条件不一致，许可审批权（实施）规定不一致”3种情况基本都存在。

2 国家条例和地方性法规非正常衔接导致的现实危害性

理论上国家条例颁布施行后，相关的地方性法规与国家条例有抵触的，地方立法机构应该及时立、改、废地方性法规。现实中，往往由于种种原因，地方立法机构难以及时立、改、废地方性法规。而有关法规

表1 行政许可事项设定对照表

上海条例行政许可事项		国家条例行政许可事项	
1	燃气经营许可（第十八条）	1	燃气经营许可（第十五条）
2	燃气供气站点许可（第十九条）	2	无
3	燃气器具安装维修许可（第三十六条）	3	无
4	企业燃气设施改动许可（第三十八条）	4	经营者改动市政燃气设施许可（第三十八条）
5	燃气企业停业、歇业许可（第二十条）	5	经营者停业、歇业许可（第二十条）

表2 行政许可条件对照表

上海条例燃气经营许可应当具备条件		国家条例燃气经营许可应当具备条件	
1	有稳定的、符合国家标准的燃气的来源或者有生产符合标准燃气的的能力	1	符合燃气发展规划要求
2	有符合国家标准且与经营规模、经营类型相适应的燃气设施	2	有符合国家标准的燃气的来源和燃气设施
3	有与经营规模相适应的资金	3	有固定的经营场所、完善的安全管理制度和健全的经营方案
4	有固定的、符合安全条件的经营场所	4	企业的主要负责人、安全生产管理人员以及运行、维护和抢修人员经专业培训并考核合格
5	有具备相应资格的专业管理人员、专业技术人员以及经培训合格的专业服务人员	5	法律、法规规定的其他条件
6	有完善的经营管理体系和安全管理制度		
7	有与经营规模相适应的抢险抢修人员和设备，以及燃气事故处置应急预案		
8	从事液化石油气经营活动的，应当有运输、接卸、储存、灌装等生产设施、残液回收处置装置		
9	法律、法规规定的其他条件		

表3 行政许可审批权（实施）对照表

上海条例行政许可事项审批			国家条例行政许可事项审批		
1	燃气经营许可	市市政局	1	燃气经营许可	县级以上地方人民政府燃气管理部门
2	燃气供气站点许可	市燃气管理处	2	无	
3	燃气器具安装维修许可	市燃气管理处	3	无	
4	企业燃气设施改动许可	市市政局	4	经营者改动市政燃气设施许可	
5	燃气企业停业、歇业许可	市燃气管理处	5	经营者停业、歇业许可	

实施部门又不及时提出国家条例和地方性法规衔接实施意见,从而导致国家条例与地方性法规难以正常衔接。目前,上海市的燃气行政许可就是这种情况。燃气行政管理部门仍然在按照上海条例实施燃气行政许可,基本未衔接国家条例有关行政许可规定。地方性法规与国家条例有抵触,而又不能够正常衔接实施,此种情况的存在对国家条例的实施、地方政府的信誉和行政相对人权益的保障等,都会带来极大的危害。

(1) 有违上位法的立法目的。国家条例的施行,主要是统一全国的燃气管理工作。而目前某些省、市不做好国家条例与地方性法规的衔接实施工作,仍然完全依照与上位法(国家条例)有抵触的地方性法规实施燃气行政许可,这就使国家条例的实施落空,有违国家条例的立法目的。

(2) 有碍上位法实施的权威性。按照国家立法法的规定,行政法规的法律效力高于地方性法规。国家条例属于行政法性质,其法律效力高于地方性法规,属于地方性法规的上位法。根据一般法律原理要求,法律效力低的地方性法规不得与上位法发生抵触,否则抵触条款无效。而国家条例施行一年半后的今天,某些省、市还在按照与上位法有抵触的地方性法规条款实施行政许可,此种现象势必会严重损害国家条例的权威性。

(3) 有害政府的信誉和形象。国家条例不能够在地方正常实施,给予社会的印象就是中央政府条例没有用,地方政府不听中央政府,中央政府指挥不了下级政府。此种状况势必有害中央和地方政府的信誉和形象。

(4) 有损燃气经营主体利益。按照国家条例实施行政许可,燃气经营主体无论在国家任何一地从事燃气经营活动,所办理的燃气经营许可条件相同,这为燃气经营主体从事经营活动提供了便利。从某种意义上说,燃气经营许可证在全国通用。但若上下位法不能够衔接实施,那么,燃气经营主体在各地从事燃气经营活动,势必要反复办理不同的行政许可。这必将增加燃气经营主体负担,有损燃气经营主体利益。

3 国家条例和地方性法规行政许可衔接实施的法理理解

国家条例和地方性法规行政许可如何衔接实施,

以保证国家法制统一,体现法治的权威性,国家立法法、行政许可法等法律文件中多有涉及。只要我们不畏艰难、勤于研究,在地方性法规难以及时“立、改、废”的情况下,尽可能地做好地方性法规与国家条例行政许可事项的衔接实施是可以做到的。

(1) 关于设定事项不一致的法理理解。国家条例中规定燃气管理中行政许可事项为3项,而目前地方性法规中规定的行政许可事项,与国家条例规定存在着设定许可事项不一致(数量多或少于国家条例设定许可事项,或设定事项内容不一致)的情况如何解决呢?此种情况,国家行政许可法第十五条有明确的规定。行政许可法第十五条第一款规定“本法第十二条所列事项,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可;”行政许可法第十六条第二款规定“地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定。”行政许可法第十六条第三款规定“法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定,不得增设行政许可;”单看行政许可法第十五条第一款规定,按照逻辑推理换一种说法就是“已经制定法律、行政法规的,地方性法规可以不设定行政许可”,也就是说地方性法规也可以设定行政许可。我们要特别注意的是行政许可法第十五条第一款中的“法律、行政法规”,它指的是整部“法律、行政法规”而不是“法律、行政法规”内部的条款。所以,上述行政许可法第十五条所指“行政许可”可不可以设定,应该指的是整部上位法已经设定行政许可事项时,地方性法规能否另行设定与上位法事项不同的行政许可。单看行政许可法第十五条第一款规定,我们认为地方性法规可以在上位法规定许可事项之外,另行设立别的事项的行政许可。但我们结合行政许可法第十六条第二款规定理解,就会明确认识到在上位法已制定的情况下,地方性法规中设定的行政许可事项在数量和事项内容上都必须与上位法保持一致。通俗点说就是国家条例设定了3项许可,相关的地方性法规就不得再行增设这3项许可之外的行政许可,只能对实施此3项许可作出具体的规定。上述论述是就法理而言。而就现实中中央政府要求精简审批的要求来看,国家条例规定燃气管理3项事项行政许可,而地方性法规规定多于3项行政许可也是不合理的。再就第十六条第三

款规定看，在实施国家条例规定的燃气管理3项事项行政许可时，也不得在此事项下再行增设行政许可。就以上论述，对照上海条例5个行政许可事项看，上海条例许可事项中，两个需要停止施行。燃气器具安装维修许可（第三十六条）国家条例未规定，燃气供气站点许可（第十九条）属燃气经营许可事项下增设，此两项许可继续实施不符合国家行政许可法有关规范要求，应予停止实施。

地方性法规不得增设与国家条例不一致的行政许可事项，那么地方性法规可不可以减设或规定不实施国家条例规定的行政许可事项呢。对此，我国国家立法法只对国家法律性文件在全国实施作出了规定，对行政许可事项并无明文规定。本人就现实中央政府要求精减审批的要求来理解，经有关法律性文件发布部门同意，在地方减设或不实施上位法规定的行政许可事项应该是可以的。

上面论述的是上下位法的关系，所述法理关系当然适用于已经制定并实施的地方性法规。概括来说就是，现在各省、市燃气管理地方性法规所规定的行政许可事项，在数量和事项内容上都不得超出国家条例规定范围，超出国家条例规定范围的事项应停止实施。

（2）关于许可条件不一致的法理解。国家条例和地方性法规间，对同一事项行政许可需要具备的条件规定多有不同。上述上海条例规定取得“燃气经营许可证”需要具备9项条件（第十八条），而国家条例规定取得“燃气经营许可证”需要具备5项条件（第十五条）。比较许可条件可看出数量上两者相差4项，内容上两者也相差4项（国家条例有一项上海未规定，上海条例有3项国家条例无要求）（见表2）。此种情况在实施“燃气经营许可证”时如何处理，以谁的条例为标准呢？国家行政许可法第十六条第三款规定“法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件”。本人对此款的理解是，地方性法规可以在上位法规定的行政许可条件内进行细化，但不得增加行政许可条件。结合国家条例理解就是，国家条例规定燃气经营许可需要具备5项条件，地方性法规可以对条件进行细化，但不得增加另外的与此5项条件无关的新条件。以上海条例为例来说，上海条例规定取得“燃气

经营许可证”需要具备9项条件（第十八条），其中有3项国家条例无要求，而这3项条件又与国家条例的5项条件无关系，所以，这3项条件是无效的，应予取消。而国家条例规定取得“燃气经营许可证”需要具备5项条件（第十五条），其中有一条上海条例没有规定，那么在实施行政许可时，因有关法律性文件未对地方性法规减少许可条件作出明确规定，从简化办事手续角度看，本人认为上海条例确定的行政许可实施机关可以不予以增加到行政许可条件中去。

（3）关于许可审批权（实施）规定不一致的法理解。如前述，地方条例和国家条例对行政许可审批（实施）规定差异性较大（见表3）。国家条例规定行政许可审批（实施）权为“县级以上地方人民政府燃气管理部门”，并没有具体规定由哪一级人民政府燃气管理部门审批，在此情况下，按照行政许可法第十六条第二款“地方性法规可以在法律、行政法规设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。”的规定，地方性法规可以根据实际情况，确定本省、市“县级以上地方人民政府燃气管理部门”的行政许可审批权。以上海条例为例，其规定市级燃气管理部门统一行使本市燃气行政许可审批权的规定是符合法律规定要求的，不一定非要将审批权下放至各区、县。

结论：国家《城镇燃气管理条例》于2011年3月1日施行后，在地方性行政法规与国家《城镇燃气管理条例》对燃气行政许可的设定和实施不一致的时候，各省、市应以行政许可法及其相关法律性文件为依据，以《城镇燃气管理条例》行政许可规定为标准，积极、稳妥地做好地方性燃气管理行政许可的实施工作，以维护《城镇燃气管理条例》的权威性，发挥其在全国燃气管理工作中的统领作用。

参考文献

- 1 中华人民共和国行政许可法
- 2 中华人民共和国立法法
- 3 城镇燃气管理条例
- 4 上海市燃气管理条例
- 5 江苏、浙江、山东等省市燃气管理条例