doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2014.06.012

试析城镇天然气自管用户燃气设施管理相关问题

□ 北京市燃气集团有限责任公司第一分公司（100700）温琳珊

摘　　要： 目前大量城镇天然气设施产权属于用户所有，根据相关规定，由用户单位自行管理，而大量用户缺乏专业管理能力，又拒绝委托专业机构管理，导致大量燃气设施处于无人管理的状态，易滋生安全隐患。供气企业对上述用户自管燃气设施难以控制，需要在原有用户供气设施上接线时易遭到用户的拒绝，影响新用户的发展。此外，在用户与供气单位对供气设施管理责任的划分上目前一般采用规划红线作为界定标准，这种虚拟的概念作为划分方式不明确，易导致纠纷产生。本文将以北京市二环内燃气设施状况为例，参考相关政策法规，对天然气自管用户燃气设施的管理等问题予以梳理。

关 键 词： 自管用户　燃气设施　红线　管理　责任

1　绪论

天然气具有清洁环保、使用便捷、相对安全的特点，根据《全国城镇燃气发展“十二五”规划》，天然气势必成为增长最快的化石燃料，其覆盖率将大幅增加，这就意味着必将有大量天燃气管线、闸井、调压箱等设施将投入使用，这些设施的管理非常重要，直接影响到供气安全与稳定。

由于大量燃气设施是由用户出资建设的，其产权属于用户所有，根据《物权法》第七十二条规定“业主对建筑物专有部分以外的共有部分，享有权利，承担义务；不得以放弃权利不履行义务。”，但是其管理义务的履行方式没有具有法律效力的强制性规定，仅在《城镇燃气管理条例》第二十七条规定“单位燃气用户还应当建立健全安全管理制度，加强对操作维护人员燃气安全知识和操作技能的培训。”因此，大量用户自身不具备管理能力，又拒绝委托具有专业资质的机构进行维护管理，导致大量燃气设施处于无人管理的状况，滋生大量安全隐患。此外，由于燃气设施产权属于用户所有，而天然气具有依靠管道供气的特性，如需要发展新用户，可能涉及到要在原有用户产权燃气设施上接线，而原用户具有对其燃气设施的相应权利，用户可以拒绝在其设施上接线或收取一些费用，阻碍了天然气新用户的发展。

2　城镇天然气自管用户燃气设施状况

从燃气设施产权所属划分，分为用户所有和供气企业所有两类，燃气设施产权属于用户的为自管用户，但根据相关规定要求居民用户燃气设施目前正在逐步纳入供气企业运行管理范围，由供气企业负责运行维护。以北京市二环内燃气设施基本情况为例：

以用户户数为统计单位，共有自管用户712户。其中，居民用户56户，非居民用户656户。

以调压站、箱为统计单位，共有自管调压站、箱979座。其中：产权属于用户的自管调压站101座，居民用调压站1座，非居民用调压站 100座；产权属于供气企业产权的调压站110座。产权属于用户的自管调压箱874座，其中居民用箱103座，非居民用调压箱775座，已办理托管调压箱61座；产权属于供气企业产权调压箱仅为 84座。

产权属于用户的自管闸井381座，产权属于供气企业产权闸井1 084座。

由于管线涉及共用问题，难以完全区分，按照管理责任划分，自管管线约196km，供气企业管理的管线764km。

通过以上数据，可以清楚的了解到，目前大量燃气设施产权属于用户所有，均由用户自行管理，其管理情况供气企业难以全面掌握，供气企业的运行能力有限，无法对自管燃气设施进行全面运行维护。

3 相关政策法规

《城镇燃气管理条例》于2011年起实施，条例第十九条规定“管道燃气经营者对其供气范围内的市政燃气设施、建筑区划内业主专有部分以外的燃气设施，承担运行、维护、抢修和更新改造的责任。管道燃气经营者应当按照供气、用气合同的约定，对单位燃气用户的燃气设施承担相应的管理责任。” 我国《物权法》没有对建筑物专有部分的范围作出立法上的界定，但是通说认为专有部分的范围分为内部关系和外部关系，因此专有部分是指属于所有人的单元房。综上，可以理解为除用户的户内燃气设施以外的调压设施、闸井、管线等外线燃气设施均由供气企业承担运行、维护、抢修和更新改造的责任，这显然与现实状况存在很大差异。

《北京市燃气管理条例》于2007年起实施，条例第二十一条规定“管道燃气供应企业应当对供应范围内的市政燃气设施、居民用户的庭院燃气设施和共用燃气设施承担运行、维护、抢修和更新改造的责任。对于单位用户的燃气设施，管道燃气供应企业应当按照合同的约定承担相应的管理和服务责任。”根据上述规定，供气企业需要承担除单位用户燃气设施以外的的调压设施、闸井、管线等外线燃气设施均由供气企业承担运行、维护、抢修和更新改造的责任，条例未对居民用户的定义进行说明，供气企业的解读易产生偏差。

本着“高法优于低法，后法优于前法”的原则，应适用《城镇燃气管理条例》的相关要求，但与实际管理情况相去甚远。

4 存在的问题及分析

4.1 管理范围不清

以北京市为例，供气企业仅负责产权属于自有的燃气设施，以及红线外燃气设施的运行管理，从2011年起才开始逐步接管仅为纯居民供气的相关燃气设施。

第一，红线外燃气设施一般理解为市政燃气设施，以红线作为供气企业和用户责任的分界点，但是用地红线只是标注在红线图上，现场是看不到的，而且没有统一标准，另有大量老旧设施原始资料缺失，难以确定红线位置，这就为权责划分造成了一定困难。

第二，根据《城镇燃气管理条例》，不区分居民和非居民用户，除用户的户内燃气设施以外的调压设施、闸井、管线等外线燃气设施均由供气企业承担运行、维护、抢修和更新改造的责任。《城镇燃气管理条例》规定的管理范围远远大于《北京市燃气管理条例》以及北京市燃气集团有限责任公司现行的管理范围，从资金、人力、物力上来看目前供气企业尚不具备相应管理能力。

第三，条例规定更新改造责任也由供气企业承担，其承担方式有待商榷。自管用户燃气设施产权属用户所有，用户对其拥有、占有、使用、收益和处分的权利，另根据《物权法》第七十二条规定“业主对建筑物专有部分以外的共有部分，享有权利，承担义务；不得以放弃权利不履行义务”。由此可见，业主对燃气设施是应承担义务的，而条例没有详细规定是否涉及费用等都要由供气企业承担，而供气企业如果承担了相应费用，更新改造后的设施产权应发生转移，变为供气企业所有，这又波及到业主在原设施上的权利，业主是否认可难以判定。

第四，以通常意义上所有权的占有、使用、收

益和处分四大权能来看，用户对其自管燃气设施拥有所有权，涉及到要在原有用户产权燃气设施上接线，用户可以拒绝在其设施上接线或收取一些费用是合理的，目前没有相应的收费标准等规定，一定程度上阻碍了天然气用户的发展 。

4.2 管理能力不足

以北京市二环内供气企业运行管理能力为例，由一个运行维护所负责二环内所有燃气设施的运行管理，而一个运维所下设3类专业班组负责管线、调压设施、闸井的运行维护，分别为：管线班2个，共16人负责运行，配备16台PDA，根据集团要求，每人每天建议运行25km，管线每周运行2次，按照现有人员，可运行800km，现运行自有管线764km。调压班2个，共26人负责运行，不可单独运行，每班各有4台PDA，分为4组运行，目前运行自有调压站110座、自有调压箱 84座、已办理托管调压箱59座，共253座。闸门班2个，共16人，运行自有闸井1 084座，需要每两周将辖区内全部闸井运行一遍，中压闸井每3个月打开井盖进行检查1次，低压闸井每半年打开井盖检查1次，每年进行1次下井检漏及检修。

由上述数据可见目前该运行维护所基本处于满负荷运行状态，除运行外还要承担配合燃气相关维抢修、工程施工，已无力接管大量自管用户燃气设施。

5 试析解决方法

5.1 建立健全相关法律规定

通过以上分析，我认为解决自管用户燃气设施管理相关问题最为重要的是建立更具可行性的法律法规，在《城镇燃气管理条例》的基础上尽快对地方条例进行修改、细化。首先，应明确供气企业与用户的管理责任，在明确责任的同时要充分考虑到企业与用户的承担能力。其次，赋予供气企业对于燃气设施的监管权力，从维护公共安全的角度可考虑将供气企业与消防等安全管理部门建立联动机制。另外，由于天然气供气设施具有一定特殊性，应对其在权利归属，使用上制定相应的特殊规定，避免与相关法律法规发生冲突。

5.2 细化供气企业与用户的约定

供气企业与用户需要签订天然气供用合同，可以通过丰富供用合同内容，提前与用户就易产生疑问的地方进行约定。首先，双方责任分界点由规划红线、接线点改为具体的位置，如距围墙几米、闸井、市政道路等。第二，对于管理方式和责任进行提前约定，可以由用户确定委托或自行管理，如委托管理可有偿委托供气企业或具备相应资质的企业，如自行管理应予以明确，允许供气企业对其管理情况进行检查监督。

5.3 推广应用SCADA系统

SCADA系统是指监测控制和数据采集系统，它可以对现场的运行设备进行监控，实现数据采集、设备控制、测量、参数调节以及各类信号报警等各项功能，SCADA系统的普及可适当减少运行频次，从而减轻供气企业运行负担，节约企业用工成本，提高企业运行能力范围。比如，为调压站、箱加装HS6压力记录仪，原有使用表纸的低压记录仪需要48h或24h人工取一次表纸，而新型压力记录仪可以通过网络直接将数据传输到运行人员手机上，减轻了运行工作量。

6 结论

供气企业虽为企业，更承担着社会责任，保障用户用气安全是供气企业义不容辞的责任，目前自管用户数量众多、情况复杂，而供气企业所掌握的自管用户情况有限，另外相关法律法规不甚健全，造成对自管用户燃气设施的管理缺失，导致隐患滋生，直接威胁着社会公共安全。因此急需相关单位、部门对这个问题予以高度重视，首先，要从制度层面入手，细化并统一法律法规、企业规章制度，加大相关法律法规的执行、监管力度，并且要进一步明确企业与用户的权责划分；其次，从技术角度入手，运用先进技术，提高运行效率，减轻管理负担，简化运行内容，以解决目前大量自管用户燃气设施管理不善带来的问题，消除隐患。

主办：中国城市燃气协会信息委 ◎咨询电话：010-62032933

燃气资讯
为促进会员单位信息的交流和发展服务