

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2014.08.006

武汉市燃气行业实行分级监管一年成效初现

□ 武汉市燃气热力管理办公室(430015) 陈玲

摘要: 确保城市燃气供应安全,严查燃气供应各环节安全隐患是燃气管理部门的职责所在。近年来,我市燃气管理在经历了数次的“整治—反弹—再整治—再反弹”的工作历程后,积极探索,勇于实践,通过修订《武汉市燃气管理条例》的契机,创新了城市燃气管理实行市区分级共管的新机制,使管理的覆盖面、安全的监管力和执法有效性得到大幅提高。

1 引言

燃气安全监管是城市管理的重要内容,关系到社会稳定、人民群众的生命财产安全以及燃气事业的健康发展。多年来,隐藏在我市背街小巷的瓶装液化石油气非法供应门点的经营者们,利用市民和用户燃气安全意识相对薄弱和贪便宜、图方便的心理,不顾用户生命财产和社会公共安全,非法设立、供应、倒卖、经营瓶装液化石油气,给城市居民生活和谐、安全带来重大安全隐患。作为全市燃气行业管理机构,如何建立长效管理机制,管好、管住这些屡查屡犯、重自利而无视他人安全的非法瓶装气经营门点,及时取缔非法瓶装气经营门点,消除城市不安全隐患,成为燃气行业管理与执法工作中的一个重要管理难题。经过多年探索与实践,我们走出一条“执法管理下沉、管理力量加强”的网格化管理模式,并将这一成果转化成为2012年11月修订出台的《武汉市燃气管理条例》的重要内容。

自2013年3月1日《武汉市燃气管理条例》正式实施一年来,我们在全国首创的市、区两级燃气管理机制不仅搭建成功并已开展卓有成效的工作,取得了明显效果。

2 燃气执法工作中难点及成因

瓶装液化石油气非法供应点查处难的现象是全国各大城市燃气管理的难题,难以根治、一查就死、不查就泛滥,但长期查力量又不够是最大的难题。

我市瓶装液化石油气供应市场是开放的。是由于气源充足、经营成本低、利润较大、经营门槛极低,非法经营业主只要租间简陋的房屋,装一部电话就能开张经营,一天只要销售八九瓶气就能养活一家人,这对大量的城镇无业人员、农村进城务工人员有着极强的吸引力;二是一些未通管道燃气的老城区、城乡结合部、餐食摊点等对瓶装气有旺盛需求,一旦合法瓶装气经营企业在这些地区的服务跟进不及时,就会给非法瓶装气经营留下生存空间。

非法瓶装气的社会危害也是明显的:一是由于非法瓶装气经营业主在选择经营门点时,只考虑哪里做生意、哪里经营成本低就在哪儿从事经营,故门点多设在马路边或人口密集的居民区内,安全防范设施简陋或者根本没有安全设施,完全不顾及房屋自身情况及周边建筑的安全防火要求。我们执法行动中经常发现违法经营户在存放钢瓶的屋内炒菜做饭,使用无任何防爆装置的家用电器,甚至在屋内倒灌气瓶,一

旦发生气瓶漏气引发火灾，不仅危害自身安全而且殃及四邻，安全隐患十分突出。2008年9月22日，宁波发生一瓶装气非法代灌点发生一起30余个液化石油气钢瓶爆炸事故；2009年5月25日，鄂州市寒溪路一非法瓶装气代灌点发生爆炸，1人当场死亡；2011年1月25日，汉口复兴二村一违法代灌点门前，一辆违法运输液化石油气钢瓶的面包在卸液化石油气钢瓶时车内突然起火并发生爆燃，造成附近4间房屋烧损、3人烧伤、1台运气车辆烧毁的火灾事故。二是从业人员大多文化程度较低，有的甚至连字都不会写，从未接受过任何安全知识的培训，无燃气安全基本知识，更谈不上有处置突发事件的能力。三是其销售的钢瓶中有不少是漏气瓶或超期未检钢瓶，用户使用安全无保障，一旦发生使用事故也很难取证，用户权益难以得到有效维护。

管理的难点在于：专业的管理机构人少事多，管不过来。我市燃气行业管理机构成立于1994年，编制数仅35人，却面临着燃气工程建设质量监督、燃气供应安全监管、燃气器具安装维修质量监督的安全监管重任，对非法瓶装气供应门点日常监管查处的职责只能由一个科（燃气管理科）、一台车（使用多年）、七八条“枪”（7名工作人员）负责，而且该科还承担着全市中心城区燃气储配站、加气站、合法供气门点、管道燃气设施的安全监管及市场执法职责以及市民举报、服务投诉的解决等，工作任务重，管理内容庞杂，管理与执法力量明显不足，力不从心，疲于应付。对于瓶装液化石油气非法门点的查处要么是由市政府组织多个政府部门联手开展集中整治行动，这种重拳出击式的“一阵风”整治行动虽然收到些成效，取缔了一些违法经营门点，但由于执法成本高、易反弹；要么由燃气管理科工作人员自行执法查处，但由于力量有限，查处力度不够，并不能从根本上长效地解决问题，反而促使一些非法经营者不断地变换越来越隐蔽的经营手段来逃避整治。有的非法供气点内不存放任何钢瓶或者不开门，仅通过发名片、贴楼栋小广告、用电话联系开展送气上门业务；有的非法门点整治时关门停业，执法人员走后又开门供气；有的非法供气点被取缔后马上又异地开张。从而使瓶装液化石油气非法门点的查处工作处于“查处—反弹—再查处—再反弹”的局面，成为困扰我办的执法难题。

3 创新查处机制的探索与实践

按照武汉市委、市政府“走综合城管之路，办百姓方便之事”的“大城管”工作思路，以及市城管委提出的“法治、科学、精细、长效、和谐”城管工作目标，我们拓宽思路，开展体制、机制和功能创新。2008年、2009年在市城管委的大力支持下，我办与中心城区城管部门联手开展瓶装气非法经营门点集中整治、共查共管工作模式，尝试着由区基层执法力量开展瓶装气违法门点查处。2010年1月，又在市城管局《关于进一步明确有关城市管理工作责任的通知》中将非法供气站点的执法权以文件的形式委托各区域城管执法局（执法大队），从而将以往一个行业管理机构、七八条“枪”的被动应付式执法管理模式改变为全市10余支城管力量、1600多支“枪”巡查控管模式。各区域城管力量以查末端非法瓶装气供应点为主、市燃气管理机构以查源头合法储配站向无证的单位和个人提供经营性瓶装气为主，共同控管的主动共管模式，极大地提高了管理效率，消灭了管理盲区，实现了管理区域的全覆盖。

3.1 疏堵结合，以疏为主

无证的违法经营门点能生存就说明有市场、有需求。因此，我们一要引导企业积极占领市场，加大合法供应站（点）的设置力度，在中心城区批建了326个合法瓶装气供应点，从而完善合法供气直销网络，方便市民在居住地附近选择购气；二要鼓励企业在服务上下功夫，设立全市24h供气服务电话（如武煤百江设立的95007，武汉民生液化石油气公司设立的82817777），承诺2h内预约上门送气，从而畅通经营渠道，满足市民需求；三要加大燃气安全使用知识的宣传力度，组织燃气供气企业共同制作安全宣传片，在武汉电视台黄金时间播出，说明非法供气点的安全危害，提示市民不要到非法供气点购气，共同抵制违法销售行为。

3.2 源头治理，以查为主

市场上非法经营门点的气源来自于市内各液化气储配站，只有从源头上切断各非法瓶装气的来源，才能有效地治理非法经营门点。为此，我办执法人员集中力量，连续3年开展瓶装液化石油气“源头”治理工作。一方面要求供气企业切实履行安全生产责任，

纠正违法违规经营行为，做到不向无证经营者提供气源、不充装超期未检钢瓶；另一方面通过监督检查、集中执法、立案查处向无证单位和个人提供经营性气源的案件，这些案件分别被处以1万~3万元不等的行政处罚，做到发现一家，处罚一家，绝不手软，力争从“源头”切断非法供气门点的供给，为各区域城管查处非法经营门点提供了支持。

3.3 集中整治，以治为先

在市城管委的统一指挥和调配下，组织各区域城管部门开展了集中整治瓶装气非法经营门点的专项行动。一是部署动员，摸清底细。各区把整治目标下达到街道、落实到社区，利用街道、社区、城管中队、派出所人员熟悉地形、了解情况的优势，深入背街小巷、集贸市场、城乡结合部，对经营门点、摊点、出租屋、临时搭建房及有可能从事非法供气行为的隐蔽场所逐个地进行拉网式排查。二是宣传造势，促其关门。深入开展社会、市民、燃气企业和非法经营主“四位一体”的宣传发动，广泛宣传非法供气的危害及集中整治的意义、政策、方法和措施，通过上门动员劝阻、督促停供等方式，营造强大的舆论氛围，使一部分非法经营门点自动关门或转向经营，或经安全整改后转办为合法供气点。三是市区联动，集中整治。对逾期拒不关门、继续经营的非法供气门点，组织城管队员、社区干警、街道社区人员一个不漏地坚决查处。

3.4 常态管理，以巡为主

为巩固专项行动成果，防止反弹，各区域城管局将瓶装气违法供应点控管和查处工作纳入各城管执法大（中）队“网格化”的日常巡查工作范围，实施常态化管理，从而探索建立及时发现、及时制止、便于控管的长效管理机制，确保瓶装气违法经营门点查处机制覆盖面大、查处及时、震慑力强作用的发挥。

4 市区燃气共管机制法制化，管理新格局确立

我市瓶装液化石油气非法经营门点的巡查控管机制虽已初步建立并取得初步成效，但由于各中心城区城管执法力量查处瓶装液化气非法经营门点的执法权是以市局文件为依据，未得到地方法规的授权，不属于法定职责，故其合法性存在问题；同时，此项执法

任务未纳入各区域城管绩效考核目标，其执法经费未得到落实，而各区域城管综合执法任务多，范围大，容易形成管理空档。因此，2011年我们开展《武汉市燃气管理条例》修订工作时，一个重要的工作内容就是将燃气管理的职责用地方规形式明确下放到各区人民政府，从而一方面确保他们执法依据的合法性，另一方面也可以确保执法人员、管理职责与经费的到位。

2012年9月29日新修订的《武汉市燃气管理条例》出台后，根据该条例第四条：“市城市管理部门是本市行政区域内的燃气主管部门，负责组织实施本条例，其所属的市燃气管理机构按照本条例的规定负责燃气的日常管理工作。区城市管理部门是本行政区域内的燃气主管部门，按照规定的职责权限负责本行政区域内的燃气管理工作。市、区燃气主管部门的职责分工由市人民政府另行规定”，我们立即开展该条例相关内容配套工作。

一是出台的《武汉市人民政府办公厅关于明确市、区燃气主管部门管理职责意见的通知》（武政办[2013]10号文），对市、区燃气主管部门的职责从行政许可、行业日常监管、行政执法3个方面进行了明确责任划分，将原属市燃气主管部门的部分管理权限下放到各区人民政府及各开发区、风景区和化工区管委会，特别在安全监管上要求各区人民政府负属地管理责任。

二是出台了《市城管委关于进一步加强燃气安全管理的通知》、《市城管委关于建立健全各区燃气管理工作机构及队伍建设的意见》（武城管委[2013]4、5号文），要求各区人民政府应从服务民生、保障公共安全的高度出发，切实履行职责，设立区级燃气管理机构，建立专业燃气执法队伍，从体制上解决燃气管理机构和燃气执法队伍人员的编制问题，各区人员配备不少于8个（其中专业人员应过半）；要将燃气管理列入财政预算单位，实行全额拨款，并每年安排不少于50万元燃气管理经费用于燃气专项整治工作；各区应配备不少于1台专用的管理与执法车辆，配备安全检查必备的检查工具及调查取证用的照相器材等，以保障燃气管理机构切实发挥安全监管作用。

三是将燃气监管工作纳入各区“大城管”月度绩效考核内容，制定出台了《市城管委关于印发燃气安全检查责任追究暂行规定的通知》（武城管[2013]29

号)、《市城管委关于印发〈燃气安全监管检查考核办法(试行)〉的通知》(武城管[2013]32号),将下放各区监管的燃气储配站、供应点、商业场所用气安全、燃气违法违规行为查处、管道燃气设施的保护、未设立燃具售后服务站点的查处等重要事项全部纳入全市“大城管”考核范围,与各区城管局长签订加强燃气监管工作责任状,对其监管工作逐月进行检查、考核、排名、通报,督促各区开展燃气安全监管工作。

5 新机制实施一年成效初现

《条例》自2013年3月1日正式施行一年来,我市燃气安全监管成效显著。

一是在全国首建了一支6 000余人的燃气执法队伍。《武汉市燃气管理条例》实施前,我市从事燃气管理人员仅为市燃气管理机构的35人;实施后,随着各区燃气管理机构的建立及燃气网格化管理机制的运转,全市6 000余城管执法人员、协管员均负起了燃气安全监管的职责。建立初期,我们一方面组织开展市、区二级不同层次不同内容的燃气管理法规、燃气专业知识及燃气执法内容的培训;另一方面由市燃管办派员到各区开展业务指导,从而使各区执法大队、街执法中队的人员迅速熟悉燃气监管执法工作内容。

二是建立了网格化的燃气监管体系。以往由于人手少,管理面过宽,市燃气管理机构组织的执法活动是点对点直线展开的;燃气监管职责下放到各区后,区将执法职责分解到街道、执法中队、执法队员身上,这些执法队员按各自管辖区域横到边、纵到底地实施网格化城市综合管理时,对发现的违反燃气安全管理的行为检查或查处。而市城管委要求全市城管执法队员与所辖区的燃气供应站点、用气场所签订安全监管责任牌,对液化气储配站、汽车加气站每两周不少于一次,液化石油气供应点、餐饮用气场所、燃气器具销售门点每周不少于一次地开展检查,这种检查次数、检查范围的确定极大地保障了监管任务的落实,有的区分管区长、局长还亲自带队查处燃气违法违规行为,从而促进了燃气监管措施的落实。

三是通过月度排名促进管理深入。市燃气管理机构成立专门的巡查大队,由巡查大队对各区监管落实情况定期进行日常检查,市燃气管理机构的工作人员则每

月月底对各区监管情况进行集中抽查,再将日常检查与集中抽查的综合成绩作为各区参与“大城管”绩效考核燃气项的排名依据,从而使我市燃气安全监管力度、广度、深度都有了质的飞跃。

2013年3月10日,神龙路发生一起因施工损坏燃气管道造成天然气泄露事故,武汉经济技术开发区城管执法局及时立案调查,并于3月14日对责任单位中交第二航务工程局有限公司下达予以5万元罚款的行政处罚决定书。

2013年4月17日,江岸区城管执法人员接到举报后在四唯街太平社区内,查处了一个打着桶装水销售点,实际违法出售瓶装液化石油气的窝点,从不足10m²的套间内搜出了32个气坛子,其中有27个竟然是满装着50多kg液化石油气的大气坛子。

2013年6月,武昌区城管局对全区燃气灶具销售违法行为进行集中专项整治,共查处35家非法售卖店,督促中华路17户经营户进行了规范整改,其余18家暂停经营燃气器具行为。

2013年7月27日,江岸区城管在坚持连续30天蹲守后,再次查处江岸区铭新巷和交易横街两个藏匿于居民屋内、平时总是大门紧锁的非法供气点,搜缴液化石油气钢瓶32个。

2013年10月20日,桥口区城管在汉正街沿河大道宝庆社区巷道口查处一辆停放的厢式卡车,这辆厢式卡车被改装成“流动店面”,里面装有118个早在2011年就明令禁止使用的装满煤气的螺栓式液化石油气钢瓶。

2013年12月13日,洪山区城管委在珞南街劝业场及卓刀泉街陈家湾,查处7家违规销售燃气器具的门店,扣缴37卷燃气软管、30个减压阀和16台燃气灶。

2014年1月15日,武昌雄楚大道改造工地一单位因野蛮施工将直径500mm供水管道被挖断,工人抢修时又将附近一根直径300mm的天然气管挖破,周边近万余用户断气。洪山城管部门对施工单位开出10万元罚款的最重罚单以惩戒此类违法行为的再次发生。

燃气安全监管职责下放后的一年,是我市网格化燃气安全监管体制初步建立并发挥作用的一年,各区城管以安全管理为最高责任,强队伍、严管理、重考核,以对社会、对市民负责的高度责任肩负起了燃气安全监管的重担。截止2013年12月31日,我市中心城

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2014.08.007

中国煤制天然气发展前景分析

□ 北京市燃气集团调查研究室(100035) 吕 淼

摘 要: 经过多年的探索与实践,我国煤制合成天然气(简称煤制气)行业逐步消化吸收国外先进技术,“十一五”期间建设了若干示范项目。同时,政府对煤制气发展经历了前期的严格控制后,从2012年开始对煤制气行业发展有意扶持。在国际油价高企、国内煤价低迷的背景下,我国煤制气发展具备较好的经济性,各地发展煤制气热情较高,煤制气具有一定的发展空间。但是,煤制气的发展仍面临着来自资源承载、环境容量、管网设施、技术水平等方面的挑战。

关键词: 煤制气 发展 挑战

1 国内外煤制气发展现状

1.1 国外煤制气发展现状

美国、英国和德国等发达国家早在上世纪前半叶就已开展煤气化技术研发,多数国家只作为技术储备而未投入商业运行,目前,仅美国在发展煤制气项目。美国大平原煤制气厂是目前全球(除中国外)唯一一家商业化运行的煤制气工厂。该厂建于1984年,产能14亿 m^3/a 。

1.2 国内煤制气发展历程与现状

(1) 我国煤制气行业发展历程

第一阶段:“十一五”末至“十二五”初,国家严控

煤制气项目审批。2009年5月,国务院发布《石化产业调整和振兴规划》,首次明确提出开展煤化工示范工作。此后,全国各地掀起对煤制气行业的投资热情,提出大量项目建设计划。2010年6月,由于担心各地项目重复建设导致产能过剩,国家发改委专门发布《关于规范煤制气产业发展有关事项的通知》,将煤制气项目的审批权限收紧到国家层面。2011年3月,发改委再次明确禁止建设年产20亿 m^3 (含)以下煤制气项目,最终发改委仅核准了4个煤制气示范项目。

第二阶段:“十二五”中期,国家对煤制气行业发展显现出扶持态度。2012年12月,国家能源局发布《天然气发展十二五规划》,提出到2015年我国煤制

区及开发区对瓶装气违法经营行为、违反燃气安全管理规定行为、施工损坏燃气管网行为以及未设立燃具售后服务站点即销售燃具的违法行为这四类违法行为的处罚金额为32.03万元,取缔违法液化气销售点53个,收缴钢瓶887只,扣押违法机动车15辆;查处

未设立售后服务站点即销售燃具的违法行为619起,扣缴燃气灶具216台、减压阀139只、燃气橡胶连接管57卷;对28 000余个小餐饮悬挂了安全监管责任牌,发现并整改用气隐患4 540处,小餐饮用气场所安全状况得到明显改观。