

# 论液化石油气经营企业经营区域的行政许可

□ 绍兴市燃气产业集团有限公司(312000) 蔡剑明

**摘 要:** 住建部《燃气经营许可管理办法》规定城镇燃气经营许可应明确燃气经营企业相应的经营区域。本文分析了管道燃气经营企业与液化石油气经营企业在经营上的差异特点, 比照了城市燃气企业与危险化学品经营企业的经营许可的差别, 认为对城市管道燃气经营企业应明确经营区域, 对于液化石油气经营企业则不应限定其具体的经营区域, 同时对加强液化石油气经营企业跨区域监管提出了建议。

**关键词:** 燃气企业 经营 区域 许可

《城镇燃气管理条例》第15条规定, 国家对燃气经营实行许可证制度。申请从事燃气经营活动的企业具备法定条件的, 经县级以上地方人民政府燃气管理部门核发燃气经营许可证后, 可向工商行政管理部门依法办理登记手续。2014年11月19日, 住房和城乡建设部印发《燃气经营许可管理办法》(以下简称“《办法》”)。根据该办法, 城市燃气管理部门对符合条件的燃气经营企业颁发许可证, 许可证内容包括: 准予许可的燃气企业名称、燃气经营许可证编号、企业注册登记地址、企业法定代表人、经营类别、经营区域、发证部门名称、发证日期和许可证有效期限等。而燃气企业通常分为管道燃气企业与液化石油气经营企业(以下简称“LPG企业”), 因两者经营特点不同, 燃气管理部门不能利用行政许可权简单地对其经营区域进行限定。笔者认为, 应当取消燃气行业主管部门对LPG企业经营区域的限定, 在燃气经营许可证中删除“经营区域”这一项目。

## 1 燃气经营许可制度设定经营区域对LPG企业的影响

《办法》规定的燃气经营许可设定了包括LPG企

业在内燃气企业的经营区域, 意味着LPG企业不能在《燃气许可证》载明的经营区域之外开展LPG经营, 否则即是行政违法经营。然而这与类似行业经营许可的通行做法不符, 与国家建立统一市场体系、加强区域统筹的精神更不符。

(1) 限定LPG企业经营区域的做法与行政许可的通行做法不符

《城市燃气管理条例》规定对燃气经营实行行政许可很有必要, 但笔者以为, 对管道燃气企业的经营许可与LPG企业的经营许可应有所差别。前者实施的是排他性的特别许可, 即通常所谓的“特许经营权”, 在燃气行业主管部门划定的经营区域内仅允许一家管道燃气企业开展经营活动。首先从经济学上讲, 燃气管网经营具有成本弱增性的特点, 一家企业的特许经营的效率高于多家企业的经营。第二是为了避免同一区域管道燃气经营企业间的恶性无序竞争, 保证社会公众安全和秩序。第三是节约城市地下管位资源, 统一规划建设可以避免同一地段多条燃气管线铺设。而对于LPG的经营, 应实施一般的行政许可, 即只要申请企业符合《城市燃气管理条例》规定条件, 燃气行业管理部门应当依法许可, 一般不应存在数量上的限制或者其他特殊要求。这

种许可与建筑施工或危险化学品的经营许可类似，尽管建筑施工、危险化学品经营对资质、技术与安全等有特殊要求，从社会公共安全角度出发，必须对这些企业严格监管。但只要申请企业符合规定条件，建筑行业主管部门等应依法予以许可，不许可即违法。

而与之相对应的是，对建筑施工或者危化品经营等企业，虽然法律规定须明确公司的注册地，但企业实际的经营区域却不受注册地限制。他们不但可在公司注册地或许可机关的住所地开展经营活动，也可在中国大陆任何地区开展经营活动，其他法律法规及其规章制度均没有对企业的经营区域设置限制条件。而《办法》对LPG企业设定经营区域，即限制甚至剥夺了LPG企业的正常经营权，属于僵化的计划经济手段。燃气行业主管部门如纯粹是担心对LPG企业跨区域经营无法实施可靠监督，那么危化品生产企业岂不更是危险，更应如此？！而事实上，危化品企业生产许可证并没有类似对于经营区域的规定。退一步讲，如各LPG企业严格按许可证规定在限定经营区域，一旦某一地域内没有依法成立的LPG企业或虽然有LPG企业但因种种原因无法正常供应或停业，那么该地域岂不会没有LPG可供？！一些老百姓与企业的生活生产必将受到影响。

(2) 限定LPG经营区域的做法与国家建立统一市场体系的精神不符

限定LPG经营区域，人为地将本原可以并且应当实施充分竞争的市场予以人为分割。虽然邻近LPG企业也可以到区域之外建站经营LPG，但由于LPG建站涉及安全条件较高（如安全间距等），规划选址难度较大，特别是经济发达地区，原本可供发的土地资源稀缺，建站极不容易。因此这些LPG企业就如同遇到“玻璃门”，即使自身的质优价廉服务水平亦较高，因受限于经营区域，也只能望洋兴叹、徒呼奈何！当然个别LPG企业可能会选择违法跨区域经营，那样属地燃气行政主管部门的监管执法成本与难度均会很高。因此笔者认为，限定LPG经营区域与国务院鼓励建立全国统一的规范的市场体系精神不符。它只会造成区域间市场分割，不利于LPG优势企业做强做大，淘汰落后企业，也不利于当地民生得实惠，不利于提高社会公共安全。

(3) 限定LPG企业的经营区域与中央加强区域统筹发展的精神不符

中央提出加强区域统筹发展，其中之一即是要统筹协调区域发展布局与要素。作为涉及社会民生和公共安全的燃气服务，同样应当列入区域统筹发展的范围，要坚决避免小而散、小而全，避免燃气资源不必要的重复建设。燃气经营许可限定LPG企业经营区域，势必造成每个区域不管它是否有必要建设LPG经营设施、储配场所，不管是否能够通过市场竞争与企业自行调节解决，都必须建设本区域的LPG储配设施，而这又与中央有关区域统筹发展的精神不相符合。

## 2 结论与建议

根据以上分析，从规范LPG行业经营、保障公众利益与安全的角度出发，提出如下建议：

(1) 尽快取消LPG经营许可的经营区域限制

对取得城市LPG经营许可证的企业，可不受行政地域的限制依法开展经营活动。同时对于LPG经营企业要求在异地建设LPG贮配站（不含调瓶点）的，事先应当按照国家有关法律法规和基本建设程序规范进行报批，取得批准后方可建设经营。跨区域设置调瓶点的，应当符合相应安全要求，并向注册地及建设地燃气行业主管部门备案。

(2) 加强LPG气瓶运输车辆及人员的监管

这是加强LPG企业异地经营安全监管的关键环节。LPG经营企业应当严格按危化品运输的法律法规要求配置车辆、人员，严格按规范加强管理，以确保LPG运输安全，维护社会稳定。属地燃气行业管理部门对跨地区经营的LPG企业可实行备案制管理，以及时全面了解本地区LPG行业经营情况，督促相关LPG经营企业规范运行。

(3) 加强LPG气瓶及销售人员的管理

现国内仍有一些城市LPG经营企业在对非自有瓶进行充装，安全问题比较突出，燃气行业主管部门应当会同有关部门加强监管，以净化市场，保障公众安全。对各类销售人员特别是送气工，燃气行业管理部门应当加强监管，推行职业资格准入，提高安全意识与操作技能，提升从业队伍整体素质。