

瓶装液化石油气经营监管思路探讨

蒋艳芝

云南省城市燃气协会

摘 要：瓶装液化石油气供应是城镇燃气经营的重要组成部分，其经营主体多元化、市场化程度高的特点导致行业监管难度较大。本文通过列举瓶装液化石油气经营的多种经营模式以及经营许可的历程，对当前行业监管中存在的问题进行分析，并提出了规范瓶装液化石油气经营许可审批核发，理顺瓶装燃气经营企业与供应站之间的关系，进一步提升行业监管要求及水平，规范瓶装燃气经营企业运营服务水平，确保瓶装燃气供应安全。

关 键 词：液化石油气；瓶装；经营；监管

1 背景

液化石油气作为一种清洁能源，在我国能源消费结构中占据着重要的地位，部分地区管道天然气未能覆盖或尚未普及，瓶装液化石油气因其使用便捷、技术成熟、工程量小、安全环保等特性，使用更为广泛。历经多年发展，我国瓶装液化石油气行业已覆盖城镇和大部分农村，2021年我国液化石油气表观消费量7 235.79万^[1]。

我国虽已成为全球液化石油气第一消费大国，但整体发展质量仍有待提升，城镇燃气经营企业“小、散、乱”问题突出，使用端不安全因素长期未能有效解决，安全形势严峻。2023年，在397起用户端事故中，以液化石油气为气源的用户事故占74.8%^[2]，特别是“6·21银川烧烤店爆炸事故”的发生，不仅影响了公众对瓶装液化石油气的信心，对其使用的可靠性和存在必要性产生质疑，也影响到政府的政策取向。目前，已有多个地方政府出台“瓶改管”、“气改电”等政策限制瓶装液化石油气的使用，混淆了燃气经营和燃气使用不同的管理要求、条件。行业发展何去何从？行业监管的方法和措施需要如何改进和调整？

不同于管道燃气企业经营涵盖燃气的接收储存、

输配计量、供应服务全流程，有的瓶装燃气企业经营包含了储存、充装、配送服务全流程，有的只有储存、充装的环节，配送服务则由第三方组织提供，目前，瓶装液化石油气经营企业（以下简称企业）主要采用以下几种方式开展配送工作（以下称为瓶装燃气供应站，简称供应站）：

第一类：供应站是企业设立的销售服务点，隶属于企业，是企业专门从事配送服务工作的一个门市服务窗口，遵守企业人员、财务、安全运行管理制度。

第二类：部分地区在推行集中配送时，将多个三级供应站合并成一级或二级供应站并以此成立专门的配送公司，是专门从事配送服务工作的法人企业或合伙企业，其人员、财务、管理制度独立。

第三类：部分储存充装企业为了争取更多市场份额，采用与第三方合作的方式建立分销渠道。第三方配送组织有法人企业、合伙企业、个人独资企业或个体工商户等主体，其人员、财务、管理制度独立，与储存充装企业形成批发与零售的关系。

第四类：一些供应站同时配送多家企业燃气或随意变更供气企业，没有固定的气体来源，与企业形成“连而不锁”的所谓“挂靠”经营模式。

第五类：部分企业只管充装气瓶或少量配送服务，

用户自行到充装站提气或任由个体人员代客充装送气,没有长期固定的供应站点,形成所谓“黑气贩子”。

由于供应站的“实际”主体多样性,企业的经营主体也呈现出多元化的特点,带来安全责任不能落实、行业监管难等问题。

近年来,瓶装液化石油气安全受到党中央、国务院高度关注,亟待加强安全监管。本文将基于瓶装液化石油气经营主体的多元化现状进行思考与探讨,重点梳理监管中存在的问题,共同探讨监管思路。

2 存在的问题

2.1 监管立法不完善

《城镇燃气管理条例》是我国第一部城镇燃气管理的行政法规,自实施以来,为燃气监管提供了重要法律支撑,但是瓶装气管理涉及多个管理部门,存在瓶装液化石油气管理针对性内容少、经营方式和责任边界不清晰等问题。

瓶装液化石油气配送环节涉及燃气管理、交通运输、市场管理等多个部门,国家和行业标准缺少对供应站特别是配送服务环节的规定,地方又未制定有效控制配送服务全环节的管理办法或规定,导致对不规范供应站、不规范配送行为执法时有法难依、无法可依,管理部门互相推诿。

2.2 经营许可制度落实不规范

国家对燃气经营实行许可证制度,《城镇燃气管理条例》和《燃气经营许可管理办法》对燃气经营许可条件有明确规定,但是,各地在审批核发《燃气经营许可证》时,仍然存在以下不规范行为:

(1) 部分地区未制定本区域内燃气发展规划,导致许可审批条件虚设,许可不严谨,门坎随意性现象严重,企业设立乱象。

(2) 向从事工业丙烷、丁烷的经营企业核发《燃气经营许可证》。根据GB 11174-2011《液化石油气》,液化石油气根据组分和挥发性分为商品丙烷、商品丙丁烷混合物、商品丁烷3个品种,其经营使用适用城镇燃气相关法律法规,经营企业应当核发许可;但是,根据SH 0553-93《工业丙烷、丁烷》,工业丙烷、工业丁烷主要用于工业生产原料使用,其经营和使用不适用于城镇燃气相关法律法规,经营企业

不应当核发许可。

(3) 向仅从事储存、充装业务的企业或仅从事销售业务的企业和个人(供应站)发放《燃气经营许可证》。储存充装和销售环节都分别获得经营许可,存在企业对第三方配送组织的管理难以到位的制度性缺陷,导致企业应当履行的安全主体责任和用户服务义务无法落实。一些企业向不合法供应站提供气源、逃避政府监管,成为气瓶非法充装、“黑气”流入市场的主要源头。一些供应站,特别是个体经营的供应站,由于其起点低、规模小、无抗风险能力,实名制销售、统一配送、随瓶安检、应急处置等落实不到位,更无法达到《燃气服务导则》规定的服务标准,为追求利益最大化,跨区域经营、缺斤短两、倒装燃气、违规处置气瓶等行为屡禁不止。

(4) 经营区域设置不统一。燃气经营许可目前是属地管理,所许可的企业都有经营范围和区域要求。《全国城镇燃气安全专项整治工作方案》中规定“严格管道燃气、瓶装液化石油气经营许可审批,由地级市及以上燃气主管部门核发燃气经营许可证”,在向企业发放《燃气经营许可证》时,由于没有规范经营范围和区域的具体和针对性要求,存在经营区域有的为全州(市)、有的为某县(市、区),经营区域范围宽造成企业之间恶性竞争、范围窄造成企业资源浪费等局面。

2.3 监管部门职责不清晰

(1) 行业监管职责不清晰

根据《关于加强瓶装液化石油气安全管理的指导意见》(建城〔2021〕23号)规定,瓶装液化石油气监管牵涉到住建(燃气管理)、市场监管、公安、交通运输、应急、商务等部门和属地街道、乡村与社区。实践中,由于认知存在误区,监管部门对瓶装液化石油气监管执法职责、内容、方式等认识不够清晰,对承担的工作职责重视不够,导致各管一块、信息分散、部门推诿,监管难以形成整体性,留下诸多监管缝隙。部分地区还存在行业监管与行政审批、行政执法部门分离的情况,造成部门不沟通协调、不配合行动,或者在部门审批流转环节中造成证据消失,大大降低监管效率和效果。

(2) 供应站监管不到位

在各层级各部门的政策制定及日常监督检查中,

更多的关注重点都在储存、充装环节。长时间以来形成的分离监管的形式，部分地区又未制定瓶装液化石油气统一配送的相关管理办法，部分供应站设立场所、站点布局、消防安全等不符合标准规定；供应站外观设计、标识不统一，难以辨识合法供应站与“黑门市”；部分供应站没有稳定的供气来源，甚至跨区域采购，供气质量没有保障；存在跨区域配送燃气或允许用户自提气的行为，用气安全宣传不到位，配送时不公示配送信息、未统一配送电话及配送车辆、配送人员未持证上岗、配送时未对用户用气环境及用气设备进行安检、未实名登记用户信息并建立用户档案、配送服务不能实现溯源管理、未定期开展或不开展应急演练工作，应急处置能力差。第三方配送的供应站，还存在气瓶“挂靠”的现象，即气瓶由供应站购买，通过“挂靠方式”，气瓶标识、注册在充装企业，气瓶到期由充装企业代检，有的供应站在配送时向用户收取气瓶押金，气瓶达到报废年限的不予退还押金，那么，气瓶的产权到底是属于企业还是供应站，亦或是用户？一旦发生气瓶安全事故，应当如何追责？

同时，燃气经营许可行使层级调整为地级市后，由于供应站数量多、规模小（全国从事瓶装液化石油气经营的市场主体除了1.2万家取得经营许可证的企业，还有大量与企业没有隶属关系的个体经营者，这部分个体经营者数量保守估计超过10万家^[1]），地级市燃气管理部门又缺乏足够的管理人员（如：云南16个州（市）中只有昆明、曲靖单独设立燃气管理部门，然而仅昆明就有670个供应站），县级部门专门监管人员配置越发不足，即使现有人员24h在岗也难以完成监管任务。

3 监管思路探讨

瓶装液化石油气监管依据相关法律法规，通过经营企业的准入、经营行为以及产品和服务在市场上流通监管，旨在保障经营企业的合法性、合规性以及消费者权益。经营企业准入条件的忽略，导致行业整体发展质量低下；缺乏有效监管手段，依赖于“运动式”的专项整治，依赖于监管人员抬着检查表挨个对设备设施进行检查，甚至替企业入户安检，耗时耗力，治标不治本，监管的覆盖面与效果均难以长久保障，监

管要求的不统一还为企业的日常运营带来困扰。

瓶装液化石油气行业发展现状，对监管提出了更高更科学的要求，对每一个企业、用户、每一支气瓶的监管做到全覆盖，需要促使企业发挥市场主体作用，各监管部门规范监管行为，探索新的监管方式。

3.1 严格经营许可审批制度

（1）目前从事瓶装液化石油气储存、充装及配送服务的企业中依然存在以下非法人企业（如：合伙企业、个人独资企业、企业的分支机构）。虽然《中华人民共和国行政许可法》并未限定行政许可申请人性质，但是，由于燃气供应安全事关千家万户和民生大计，非法人企业不能独立承担民事责任，时值《城镇燃气管理条例》修订之际，建议将第十五条“从事燃气经营活动的企业，应当具备下列条件：”中“企业”限定为“法人企业”，同时取消第十六条规定。对于已获得《燃气经营许可证》的非法人企业，可引导其变更为股份制企业等法人企业。

（2）规范《燃气经营许可证》审批发放，首先要制定燃气发展规划，做到审批有法可依；其次要厘清瓶装燃气经营的范围，从事工业丙烷、丁烷经营的，不再核发许可；最后，根据《燃气经营许可证管理办法》燃气经营许可条件有关规定，申请瓶装燃气经营许可的，应当同时从事储存、充装及销售业务，对仅从事充装或者配送业务的企业或个人不再单独核发许可。

（3）作为企业的重要设施，供应站直接面向用户，承担着用气宣传、入户安全检查等重要责任，为全面落实企业生产安全责任制，目前，各地正在积极推动供应站由企业设立的举措。近5年来，各省（自治区、直辖市）公布实施的11个地方性法规中，均已将供应站并入企业管理或明确不再核发供应站点许可，部分省份已出台相关政策性文件，不再将供应站作为单独的瓶装液化石油气经营主体，又将合法供应站及“黑门市”区分开来。在这个过程中，为有效监管供应站，建议流程如下：县级燃气管理部门对供应站设立条件进行审核并出具意见→企业向地级市燃气管理部门递交燃气经营许可申请，同时提交其设立的供应站所在地县级燃气管理部门审核意见→地级市燃气管理部门根据企业充装站、供应站所在地确定其经营区域并核发《燃气经营许可证》，证书载明所有供应站名称（可设附页）→县级燃气管理部门根据企业《燃

气经营许可证》向辖区内供应站核发载明其详细信息（名称、所属燃气经营企业、负责人、地址等）的证明。

供应站不得作为燃气经营许可申请人，可以通过直营或服务外包的方式从事配送服务，燃气经营企业对供应站运营安全负责，对于不能执行企业管理制度的供应站，应取消设立。

3.2 规范供应站及“最后一公里”配送监管

县级燃气管理部门在对辖区内供应站出具审核意见前，建议严格审查其是否符合当地燃气发展规划、是否有稳定的符合国家标准的气源（有与充装企业明确隶属关系证明或服务合同）、是否有符合国家和地方标准的燃气设施、是否有固定的经营场所、是否有完善的安全生产管理制度和健全的经营方案、配送人员是否经专业培训并考核合格等。

在制定标准或出台政策性文件时，除了对供应站设施场所做出规定，建议对供应站标准化建设、制度化建设、气瓶管理、配送人员及车辆管理、用户管理、上门服务、应急演练和安全宣传、信息化建设等服务环节进行系统性规范，逐步规范供应站的经营行为，并在该过程中淘汰一批不符合要求的“小、散、乱”供应站，最终提升瓶装液化石油气的供应安全和服务品质。

3.3 通过信息化追溯管理提升监管合力

《安全生产法》提出加强安全生产信息化建设，《加强瓶装液化石油气安全管理的指导意见》明确“督促企业对气瓶进行跟踪追溯管理”、“各地要加强智慧燃气管理平台建设”，信息化追溯管理已成为瓶装液化石油气监管的有力工具，将其作为瓶装液化石油气重要的监管原则，通过制度建设与数字赋能改变监管部门各管一块格局、提升监管合力，实施思路包括：

（1）厘清气瓶权属。根据TSG 23-2021《气瓶安全技术规程》“气瓶使用单位一般指气瓶的充装单位……”、“使用单位及其负责人对气瓶使用安全负责……”等规定，供应站是经营主体，企业是气瓶的产权人，统一负责气瓶的管理、维护、检测、报废等，并承担相关费用。对用户而言，只需使用气瓶，用户气瓶超过有效期的，由企业统一处理，避免用户擅自处置气瓶。实现气瓶企业自有化管理，杜绝用户自行拥有使用气瓶，是液化气市场规范的起点。

（2）督促企业建立全过程信息管理系统。通过一瓶一码、人瓶绑定的方式，建立瓶装液化石油气储

存、充装、配送、服务全过程的信息追溯系统，对厂站运行、气瓶充装、气瓶配送（包括配送人员和车辆跟踪管理、随瓶安检、异常配送预警等）、气瓶使用（实名认证、泄漏预警等）、气瓶检测等环节进行跟踪管理，既能帮助企业做出准确的预测和决策，又能改善用户体验，进一步保障生产经营和用气安全。

（3）监管部门信息共享。将企业相关信息与监管部门数据对接与共享，监管部门基于数据进一步开展比对、核查、预警、整改等工作，监管人员能实时查看厂站、配送车辆和人员的运行情况，发现问题及时反馈企业、快速问题整改，既能降低监管成本、提高工作效率，又能实现跨部门、跨层级监管，形成监管合力。

3.4 引导企业开展标准化建设工作

目前，瓶装液化石油气行业正处在转型发展的关键时期，行业的良好发展，需要规范的市场秩序和公平竞争，也需要各经营企业提升安全服务水平。建议各部门通过制定地方标准或团体标准的方式，积极推动企业开展安全生产标准化、信息标准化、服务标准化建设工作，可以通过第三方评价机构对企业标准化工作进行评估，并将评估结果纳入经营许可年度报告管理工作。评估时，应科学合理设置样本数，将供应站纳入考核要素。

4 结语

作为“21世纪无处不在的清洁能源”，未来液化石油气将长期存在，并将发挥重要作用，大部分瓶装液化石油气经营企业也到了提升和转型的关键时期，在关注企业集约化经营的同时，监管部门也要规范监管行为，大力推动供应站纳入企业的监督管理，引导企业开展标准化建设工作，逐步提升行业服务和安全运营水平。

参考文献

- [1] 北京大学能源研究院，中国城市燃气协会液化石油气专业委员会. 液化石油气行业发展报告. 2024-1.
- [2] 中国城市燃气协会安全管理工作委员会，中国燃气安全杂志社，燃气安全与服务微信公众号. 全国燃气事故分析报告（2023年. 第四季度报告暨全年综述）. 2024-2.