

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2012.01.005

杭州市小液化石油气行业长效监管机制的研究

□ 杭州市公用事业监管中心 (310004) 夏颖兰 尉永文

摘 要: 本文从分析杭州市小液化石油气行业的发展现状着手, 针对杭州市小液化石油气行业所存在和面临的问题, 提出通过全面规范液化石油气供应站点、实施企业资质管理、推广网络直销服务平台、研究液化石油气战略储备、加强企业间的合作、探索液化石油气零售的浮动价格机制、发挥行业协会的桥梁纽带作用等方式相结合以建立长期有效的小液化石油气行业监管机制, 从而保证小液化石油气行业的健康持续发展。

关 键 词: 小液化石油气 长效监管

The Long-term Supervision Mechanism's Study for LPG Industry in Hangzhou

Hangzhou Public Utilities Regulatory Center XIA Yinglan, WEI Yongwen

Abstract: this article according to the development status of LPG industry in hangzhou, focus on the trouble of LPG industry, propose by full standardize the supply site of LPG, implement of the Qualification Management, promote the network marketing services platform, research the strategy reserve of LPG, strengthen the cooperation between enterprises, explore the floating price mechanism of LPG, the industry association play as a link, and so on to establish the long-term supervision mechanism's study for LPG industry, to ensure the healthy and sustainable development of LPG industry.

Keywords: LPG Long-term supervision

1 背景资料

杭州市液化石油气行业发展现状和液化石油气行业“十小”整顿内容及成果。

1.1 杭州市液化石油气行业发展现状

1.1.1 供应站点设施配置差距大

杭州市液化石油气行业在“十小”整顿前有瓶装液化石油气供应站点1 040座, 其中主城区有54座, 除主城区情况较好外, 其余区、县(市)普遍存在安全间距不足、硬件设施配置不到位等问题。

通过“十小”整顿工作, 全市在取缔部分无法通

过整改而达到要求的站点的情况下, 现有已发证瓶装液化石油气供应站点729座, 其中主城区51座, 且主城区瓶装液化石油气供应站点全部按照《城镇燃气设计规范》(GB50028-2006)二级及二级以上瓶库规模设置。

1.1.2 城郊供应站点多为夫妻店

杭州共有280人从事瓶装液化石油气销售服务, 站均5.49人。由于位于城区的站点经营环境较好, 所以站均人员较多, 为10人~12人, 其中杭州主城区站均销售服务人员在160人以上, 位于城郊或农村的供应站点多为夫妻店, 一店一人的情况较为普遍。

1.1.3 部分城郊供应站点日销售量少

根据杭州市政府公布的数据,截止到2010年年底,杭州户籍总户数为214.8万户,户籍人口687.36万人,扣除管道燃气用户51万户,按照每户每年消耗6瓶瓶装液化石油气计算,杭州729座供应站点平均供应163.8万户,平均年供应量为982.8万瓶瓶装液化石油气(按15kg/瓶计算),日均供应2.69万瓶。根据日常监管得出的数据,日均供应量小于10瓶的液化石油气供应站点占供应站点总数的1/3,部分供应站点的日供应量仅为2瓶-3瓶,而此类供应站点全部集中在城郊结合部和农村地区,其中又以农村地区为多,且此类站点的显著特点是硬件设施落后、管理能力和抗风险能力薄弱。从历年行政执法情况来看,非法瓶装液化石油气经营窝点的大肆繁殖是造成这一恶果的罪魁祸首。

1.2 杭州市液化石油气行业“十小”整规内容及成果

1.2.1 杭州市液化石油气行业“十小”整规内容

1.2.1.1 规范站点规模,整合单位资源

按照《杭州市燃气专项规划》(2006-2020)要求,瓶装液化石油气供应站点应达到2 000户-3 000户以上的供应能力,站区面积不小于252m²,瓶库面积不少于32m²,不能达到此要求或安全间距等不能满足《城镇燃气设计规范》(GB50028-2006)要求的,一律落实整改,整改后不能达到要求的,在发放《浙江省瓶装液化石油气经营许可证》时一律取缔。通过具有储配站的供应单位兼并独立供应站点,或者与独立供应站、无储配站的供应单位之间建立供销配送协议,大幅压缩供应单位数量,杭州市供应单位数量计划由25家压缩到10家以内。

1.2.1.2 完善行业管理体系,构建有序运营环境

建立较为完善的液化石油气行业管理体系,构建液化石油气行业规范经营、服务和安全运行的环境。将液化石油气行业从纷乱复杂的无序竞争中解脱出来,使各燃气供应单位在一定的制度框架内和行为规范下树立自己的品牌,逐步形成局部纵向强强联合、整体横向适度竞争的格局,确保液化石油气行业作为管道燃气的辅助或补充,实现长治久安。

1.2.2 杭州市液化石油气行业“十小”整规成果

1.2.2.1 规范市场、合力构建依法监管平台

按照依法监管,走可持续化发展的思路,根据

省、市有关法规,制定了《杭州市瓶装液化石油气经营许可证管理规定》、《杭州市燃气行业持证上岗管理办法》、《杭州市燃气行业服务规范》、《杭州市液化石油气监管实施办法》、《杭州市燃气企业日常监管考核测评标准》等一系列标准、规范,包含行政许可、持证上岗、行业服务标准、监管部门行为准则、燃气供应单位日常管理考核测评等内容,较为全面的规范了液化石油气行业经营、服务、管理、监管、考核等各个环节。

经过几年的集中整治,我市已经逐步摸索出较为成熟可行的联合执法体系,道路交通、技术监督、城管执法等系统都已加入到燃气行业的执法体系中,其中和城管执法局更是形成定期例会制度,实现了“无缝链接”,共同打击非法经营瓶装液化石油气的行为。

1.2.2.2 资源整合,市场主体发挥基础性作用

杭州市和各区、县(市)结合实际,对液化石油气行业的有序整合都采取了行之有效的方式,推进资源配置市场化健康发展,我们着力改善软硬环境,当好引导员、服务员和监督员,充分激发市场主体的内在动力和市场机制的体制张力。

杭州市在供应站点数量整体维持稳定的情况下引导独立瓶装供应站点进行整合,压缩燃气供应单位数量。我市首先从独立供应站点较为集中的西湖区着手,经过相应政策引导和帮扶,西湖区转塘镇、双浦镇12家独立供应站点已完成兼并联合经营模式,以股份制形式成立新公司,并根据当地居民的分布情况重新设立符合要求的液化石油气供应站点。根据设计模式,新成立的股份制公司与上游储配站签订供气协议,由储配站承担向股份公司的配送服务,而新的股份公司则专门为用户提供配送服务,以此有效提高服务质量和供应能力,保证现有瓶装液化石油气供应稳定性和延续性,推进液化石油气行业整规工作向纵深发展。

转塘、双浦镇试点取得初步成效后,将此模式逐步向杭州市其它区域推进,实现燃气供应单位数量缩减到10个以内,服务质量和安全保障能力大幅提升。

余杭通过集中配送的方式,计划将原有的143座供应站点整合为40座;萧山立足本地实际,对储配站经营模式进行调整,取消原有14家存在安全隐患的站点,并利用城区储配站建设中心瓶库;临安整合174座

供应站点,促进联营模式;富阳进一步贯彻规划要求,以储配站或乡镇地域为基础,分片整合原有供应站点力量,组建新的法人,成立联营经营公司,增强配送点功能,将原有205家供应站点整合为61家;桐庐按照规划调整,通过县政府与各乡镇、街道签订目标责任书,打破原有供应格局,将原有105家供应站点纳入储配站的管理之下,在全县重新按规范标准设立30家供应站点,淘汰个别硬件难以达标的站点,提升服务质量和安全保障能力;建德充分发挥储配站的技术优势和资源优势,通过储配站兼并联合原有小、散、乱的供应站点,按照供应需求,对原有115家供应站点按区域整合,在全市重新设立了41家供应站点,并进一步培植优质站点,通过示范点逐步向其余站点辐射;淳安按照城乡不同特点,因地制宜,在城区由建设局投入45万元建设了3座二级瓶库的站点,各乡镇则主要以三级瓶库为主体构建乡村配送体系,设立供应站点144家,县城内原有12座供应站点在重组后分别以租赁形式经营建设局投资的供应站点,使各乡镇的供应站点在大体格局保持不变的情况下提升了安全水平。

1.2.2.3 宣传教育,积极探寻社会化管理机制

一是抓好公众的宣传教育。我们联合燃气企业,以广场宣传、媒体宣传、张贴海报等形式扩大宣传范围,并把重点放在城乡结合部及广大农村地区,通过营造良好的社会氛围,引导居民正确用气、安全用气,激发企业的责任意识,积极引导公众发挥行业监督员的作用。二是做好燃气企业内部宣传教育。做好从业人员培训和上岗工作,从源头上规范经营环境,督促企业以各种方式抓好内部宣传教育,积极营造企业自我监管的环境。三是抓紧完善“杭州市燃气在线监管平台”。“杭州市燃气在线监管平台”涵盖了燃气供应企业、供应站点、从业人员、运输车辆等基础信息;包含对瓶装液化石油气供应单位、供应站点的检查、考核等内容;目前杭州市所有燃气供应单位、供应站点的基础信息已录制完毕。《浙江省瓶装液化石油气经营许可证》发放工作结束后,各区、县(市)燃气供应单位、供应站点、从业人员、运输车辆等基础信息都将录入系统。相关职能部门可以登陆系统查询各类信息,供应单位信息、站点信息、各类检查及考核信息等都将实时向全社会公布,接受公众监督。

1.2.2.4 因地制宜,以点带面,着力打造群众满意、政府放心、企业综合效益明显、安全生产、优质服务的市级文明行业

各区、县(市)在自身的试点区域,精心培植,并将成功经验在燃气办主任工作例会上进行交流,共同总结出较为完备、可行的方案,然后以点带面,推动其余区域的改革发展。各区、县(市)在试点内按照设计方案进行整合,在整合过程中,各区、县(市)互通有无,将已取得的经验共享,形成实施意见后,扩大试点范围和规模,并实现区域间的优势互补。

2 液化石油气行业发展所存在和面临的问题

2.1 缺乏精准布点规范和配套土地支撑(设站难度过大)

各区、县(市)燃气专项规划虽对设置瓶装液化石油气供应站点做出了总体要求,大部分经营者也能够担负整改费用,但是由于土地使用问题,都未明确供应站点的具体位置,供应站点设置还是依靠经营者租赁土地自建或租赁已有房屋进行改建,使用期限无法保障,致使瓶装液化石油气难以做到较为精确、合理的布点,而现有站点频繁变更经营地址也导致经营者不愿投入,对稳定供应造成不利影响。

2.2 供应站点退出机制缺失

目前省、市燃气条例都只对行政许可的发放做出了规定,但对于行政许可的注销没有明确意见,而《行政许可法》也只是用“法律、法规规定的应当注销行政许可的其他情形”来表述。燃气供应单位、供应站点的很多违法、违规行为单纯依靠罚款的行政处罚形式得不到有效遏制,是造成非法经营瓶装液化石油气泛滥的一个很重要的原因。目前非法经营活动已向规模化、连锁化发展,已成为扰乱燃气行业正常经营秩序的毒瘤,各级管理部门、各经营单位都对此深恶痛绝,但是因为退出机制的缺失,致使行政手段失灵,市场机制难以健全。

3 现有法制、体制对液化石油气行业发展的影响

液化石油气行业是公用行业中市场化最早的行

业，也是市场化程度最高的行业，价格随上游炼厂的调价而波动。一方面，相关法规对于设置瓶装液化石油气经营站点与周边建（构）筑物安全间距、安全附件的要求较高，在政府没有相应的配套土地支撑下，设置难度极大，另一方面市场需求旺盛，无证经营者因进入门槛极低，在城郊结合部、农村等外来人口聚居地，抓住了外来务工人员对价格敏感的特点，通过短斤缺两、使用超气瓶等非法手段降低销售价格，故而市场竞争极为激烈，市场秩序较为混乱。近几年虽不断加大查处惩治力度，并多次开展联合执法检查，但是依然无法有效遏制无证经营蔓延的势头。无证经营的大肆泛滥，既有法律层面的不足，也有体制方面的不足，以及由此引发的监管失灵和市场供给与需求不对等等多方面的原因，但是无证存在所造成的后果就是扰乱市场秩序的同时，加剧了竞争摩擦，并使居民用气安全得不到保障。

另外，燃气供应单位普遍缺乏自律性，恶性竞争一直不能有效控制，经营者又普遍缺乏品牌竞争意识，服务意识不到位，面对大量存在的非法经营者和高昂的设站成本时，容易出现消极心理。

4 液化石油气行业可持续化发展方向探讨

4.1 推广网络直销服务平台

纵观中国液化石油气营销市场，由于进入门槛低等原因，经营模式几十年几乎没有多大变化，仍然是炼厂批发给二级库或者三级站，然后再充瓶批发给门市部，或那些几乎无证无牌的三轮车个体户，绕了几道圈才到终端用户手上。因此，不但是炼厂，包括一级库、二级库或三级站均未涉及到终端市场，终端市场由门市部及三轮车个体户所控制。今天A供应商一瓶便宜1块，个体户便将瓶全拉到A供应商处去充装，B供应商看到客户流失，销量下降，只得降价拉客户。各个供应商为了争取到这些个体户，经常采取的办法只有一个：打价格战，最后，大家都亏损。

要避免这一现象，最为行之有效的办法就是取消门市部及三轮车个体之类的中间环节，为终端用户搭建一个网络直销服务平台，采取诸如建立自己的专用瓶、自己的呼叫服务平台、自己的中转瓶、配送服务中心等一体化配送模式，逐渐提高服务水平和经济

效益。

此外，随着直销服务平台的逐渐普及，一些布点过于密集、经济效益不好的三级站将被直销服务平台所取代。

4.2 加强企业间的合作

4.2.1 加强上游炼厂和下游液化石油气经营企业之间的合作

上游炼厂有气源，但往往库容偏小，而下游一、二级库则无气源，但库容大。此二者之间可以通过签订年度合同加强合作，实行月或周定价制度，让价格贴着市场走。这样，既解决了炼厂经常憋库，又保证了液化石油气经营企业的合理利润，实现双赢。

4.2.2 加强液化石油气经营企业之间的区域联合经营

同一区域的液化石油气经营企业，可以根据各自市场的占有份额，建立区域联合经营机制，规范市场，避免过度的恶性竞争。联合经营不等同于垄断经营，各液化石油气经营企业仍是独立的经济体，仍旧有一定程度上的相互竞争以及各自发展的空间。

4.3 全面规范液化石油气供应站点，树立液化石油气行业形象

争取相关政府部门对供应站用地的支持，将供应站点选址纳入城市规划和居住区详细规划，落实瓶库建设用地，严格按照基建程序审批建设，建成一批符合规划和燃气规范要求的供应站点，从根本上消除小液化石油气行业存在的质量安全隐患，全面树立液化石油气行业形象。

4.4 研究液化石油气战略储备，确保稳定供应

研究液化石油气战略储备，可以减少世界、国内液化石油气价格波动对本地液化石油气价格的冲击、防止自然灾害引起的脱供脱销。建立液化石油气战略储备的手段，考虑利用原有的液化石油气储存设施，通过限定其储存量的下限，来建立战略液化石油气储备量。

5 在现有法制、体制框架内可以试行的政策研究

5.1 对企业实施资质管理，提高企业抗风险能力

通过对液化石油气生产、销售企业的资质评审，实施企业资质管理，对符合条件的液化石油气企业颁

发资质证书,提高企业的抗风险能力,使得部分规模小、管理薄弱、服务质量差的单位通过多种形式实行归并,大幅度减少液化石油气经营企业数量。

5.2 开展规范服务达标活动,立足提高企业服务质量

在服务方面,可以通过规范服务达标等活动的开展,围绕统一思想、提高认识,立足基础、强化管理,树立典型、以点带面,有机结合、整体推动,加强监督、严格考核的总体要求,要求各企业认真组织,积极参与,由此达到用户反映的热点问题能够基本得以解决,从业人员的素质亦有不同程度的提高这样的效果。随着服务态度显著改进,在市民对液化石油气行业的服务基本满意的同时液化石油气行业的行风建设必能进一步得到加强,行业风气得以进一步好转,液化石油气行业的服务质量大幅度提高。

5.3 探索液化石油气零售的浮动价格机制,建立风险调节储备基金

参照油价的浮动机制,综合考虑进口气、国产气的价格波动因素和液化石油气企业的运营成本因素,建立合理比价,定期公布车用和民用液化石油气的指导零售价格,从而更好地把液化石油气的价格纳入到市场经济价格体系中去。

此外,由于进口液化石油气价格受国际市场影响很大,国产气价格又随国内气源单位生产成本的变动而变动,所以建立车用和民用液化石油气的风险调节储备基金,逢高吸纳、遇低补贴,对提高液化石油气经营企业的抗风险能力,保持气价相对稳定是十分重要的。

6 推行适合杭州市级的液化石油气行业长效监管机制

6.1 完善适合本地发展的规划

杭州市主城区和各区、县(市)液化石油气行业发展存在较大差异,因为主城区人口稠密,为此主城区在规划中明确了设立的瓶装液化石油气供应站点瓶库应达到二级及二级以上,而各区、县(市)人口相对较为分散,二级及二级以上瓶库的供应站点难以承担经营压力,为此在规划中明确城区优先考虑设置二级及二级以上瓶库的供应站点,而在城郊、农村则依供应环境,以三级瓶库的供应站点为主体,在保证供应覆盖范围的情况下,充分提高供应站点的积极性。

6.2 加强监管制度、监管体系的研究

在现有的法制、体制框架内,更多的挖掘监管潜力,进一步完善督查检查、信息报送、新闻发布、投诉举报和联合执法等一系列制度,通过建立相对完善的监管制度和监管体系来巩固和深化液化石油气行业的长效监管机制。

6.3 发挥行业协会的桥梁纽带作用

行政手段并不是万能的,需充分发挥杭州市燃气行业协会的桥梁纽带作用,促进行业健康稳定的发展。一方面,由市燃气行业协会积极协调保险公司,推动所有液化石油气供应单位参与交通事故责任险的强制参保工作,并制定浮动保费措施,在增强燃气供应单位事故承担能力的同时,增强其安全风险意识。另一方面,在制定统一的安全服务制度、管理台帐、加强用户安全用气宣传等方面,由市燃气行业协会发挥中坚力量,搭建创先争优服务平台,增强从业人员的责任意识和安全意识。

7 结语

小液化石油气行业的监管工作是个繁杂的系统工程,需要讲究科学、循序渐进、持之以恒,决不能盲目冒进、朝令夕改、一蹴而就。我们只有立足本地实际,不断完善适合本地发展的规划,在现有法制、体制框架内进行政策研究,通过探索液化石油气零售的价格浮动机制、建立风险调节储备基金、推广网络直销服务平台、加强企业间合作等可持续发展的长效方式,并借鉴兄弟城市的先进管理经验,才能保证小液化石油气行业的健康持续发展。

欢迎使用《城市燃气》投稿系统

简单
方便

在“燃气在线”(www.gas800.com)
网站首页,点击《城市燃气》在线投
稿图标即可。

专为作者设计的“稿件查询”系统,
让作者可以随时查询到所投稿件的审
核状态。

投稿系统网址: www.gas800.com