

《深圳经济特区燃气条例》 (草案征求意见稿) 起草说明

《深圳市燃气条例》(以下简称《条例》)自2007年3月1日开始施行,是我市开展燃气管理工作的地方法规依据,在我市燃气法律法规体系中具有至关重要的作用。《条例》实施10年以来,在为我市燃气行业健康快速发展发挥了重要作用的同时也遇到一些问题:与《城镇燃气管理条例》(以下简称“国条例”)及其他技术规范个别条款存在冲突,一些条款存在实施不能的情况,不利于保护燃气企业和用户的合法权益。与此同时,全国燃气市场发展,转变政府职能、简政放权、强区放权、落实安全生产主体责任等新要求、新形势,对我市燃气立法提出了更高要求,我局决定启动《条例》修订工作。

通过前期的法规清理、梳理工作以及深入调研,在《条例》基础上,我局组织起草了《深圳经济特区燃气条例(草案征求意见稿)》(以下简称《特区条例》),已分三轮(分别是初稿、根据各区住房和建设局意见的修改稿、根据市政府有关组成部门意见的修改稿)广泛听取有关燃气企业和专家、各区住房和建设局以及市政府有关组成部门的意见并进行了完善。2017年4月21日我局组织了专家论证会,对《特区条例》设定的相关制度进行专门论证,然后根据专家论证

意见对《特区条例》作了进一步完善。现将有关情况说明如下：

一、关于制定《特区条例》的必要性

（一）《条例》存在诸多实施不能或者欠缺一些合理规定，需要结合实践加以完善。

诸多实施不能主要有：第四十八条规定的入户安全检查，燃气企业是“入户不能”、“要求用户签字不能”、“跟踪整改不能”、“检查内容实施不能”、“用户拒不整改隐患停气不能”；第十七条规定的业主共用燃气设施的维修、更新和改造费用从住房专项维修资金中支付“实施不能”；第二十三条规定瓶装燃气服务点因不符合《消防法》第十九条规定已无法实施；按第八十八条第五款规定，气表属于用户，通常面临“更换不能”。欠缺的合理规定主要有：对燃气建设专项规划内容应当纳入控制性详细规划未作明确规定，导致专项规划无法落地实施；对新建住宅燃气管道建设缺乏针对性规定导致重复建设严重；对管道燃气用户改装、拆除户内燃气设施无明确规定，导致任意改装、拆除行为频发，存在安全隐患；有关燃气设施保护的规定大多阙如；等等。

（二）深化行政审批制度改革，加快政府职能转变，提高政府行政效率的需要。

一是《条例》规定的燃气经营许可和燃气器具安装维修许可制度已不能适应深圳形势发展。首先，瓶装液化石油气

的经营管理模式需要与时俱进。现有模式的缺点是：分散经营，重复建设，与人争地，管理水平低，为节约投资尽可能按最低标准进行建设，加之深圳不具备燃气安全使用条件的建筑占比很大但用气需求又极旺盛，危险源多，监管困难。其次，燃气燃烧器具安装维修企业资质审批可以取消。实践中，燃气燃烧器具安装维修企业资质审批的最大问题是，企业从业人员流动性太快，在取得许可证后不再具备《条例》规定的许可条件的情形较普遍，燃气主管部门因没有专业执法队伍难以监管到位，使得此项许可制度大大折扣。第三，《条例》规定的燃气经营许可多以其他有关部门的许可、审批为前提，或者相互重复，没有必要重复审批；对于其他一些许可条件，完全可以通过加强事中事后监管，强化信用约束来实现。

二是《条例》规定的一些制度因主客观原因不能落实。主要有：第六条第二款规定市主管部门牵头编制深圳市燃气建设专项规划，因市燃气建设专项规划属于市政专项规划的一部分，虽然市主管部门可牵头编制，但规划内容实践中很难落实；第十一条（鼓励对未配套建设管道供气设施的已建成住宅区进行管道供气改造）、第三十三条（实行燃气钢瓶信息标识制度）、第五十二条（推行燃气企业公众责任保险制度）规定由市政府或者相关部门制定配套实施办法，但因各种原因未能制定。

三是《条例》规定的行政处罚不合理，自由裁量幅度过大，不利于行政执法，同时由于处罚额度明显偏低，达不到有效威慑的目的。

四是《条例》对有关行政部门依法在燃气安全监管方面的职责强调不够，以致全社会和领导们都形成了“燃气行业及其安全都是住房和建设局的事”的观念，形成了一种“小马拉大车”的局面，不利于我市燃气安全监管。

（三）贯彻国家和省有关法律法规的需要。

随着“国条例”、《广东省燃气管理条例》（以下简称“省条例”）和《城镇燃气技术规范》等燃气法律法规和标准规范的颁布实施，以及深圳的城市建设和社会发展，《条例》的有关规定已不能满足实际工作需要，与上位法也存在一些不一致的地方。一是关于建筑区划内业主专有部分以外的燃气设施的维修、更新和改造费用的承担主体的规定不一致。“国条例”第十九条规定由管道燃气企业承担，《条例》第十七条则规定该部分费用从住房专项维修资金中支付。二是关于燃气设施权属分界的规定不一致。“省条例”第二十六条规定气表属于燃气企业，《条例》规定气表属于用户。三是《条例》关于燃气管道的设计使用年限与国家标准不一致。四是“国条例”和“省条例”都明确了不适用条例的情形，《条例》对此未予明确。

二、关于制定《特区条例》的可行性

前已述及，《特区条例》是在《条例》基础上起草，故其基本架构、主要制度设计、多数条文仍与《条例》一致，实践已证明其是可行的，兹不赘述，下面仅就新设制度的可行性作以下说明。

（一）实行瓶装燃气特许经营的可行性

实行瓶装燃气特许经营，首先在法律上可能面临一些争议。一般认为，燃气经营许可制度与燃气特许经营制度，作为燃气管理领域的两项基本制度，它们两者之间有关联、也有交叉，有融合、也有区别。我们研究认为，就其实质而言，二者都是行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事燃气经营活动的行为，如凭二者之一即可实现规范燃气经营活动，我们完全可择一而行，没有必要同时实行两种制度，符合立法目的，符合审批行政制度改革要求。

其次，实行特许经营，在整合方面可能存在一定难度。虽然瓶装燃气市场受到管道燃气挤压，长期看是趋于萎缩的，且受惠州和苏州经验的启发，我市众多燃气企业也都有整合的意愿（将来很可能会整合为1到2家，形成实质性市场垄断），即使政府部门引导企业组合起来竞标特许经营权，但不排除仍有个别企业不愿组合入股。对此，一方面尽可能以做工作等办法争取解决，另一方面，《特区条例》拟给予不愿组合者5年过渡期（当然，燃气管理部门及其他有关安

全监管部门仍需对其安全生产及经营行为依法进行监督)。

第三，实行特许经营后，形成实质垄断，会否出现价格垄断问题，老百姓的权益如何保障。对此，一是我们拟在特许经营协议中对瓶装燃气的定价、调价机制作出约定，基本原则是企业可获得一定的合理利润；二是政府在燃气供应站和配送点设立等方面给予支持和资助，并在气价上适当给予财政补贴，让利于民，从而有效降低气价，既让“黑气”无生存空间，又可使改革发展成果更多更公平地惠及广大群众，让人民过上更好的生活，增强人民群众获得感；三是加强执法，价格主管部门通过加强监测分析预警、健全市场价格行为规则、完善收费公示制度、加大价格监督检查和反垄断执法等配套监管措施，保持价格水平稳定、维护正常的市场价格秩序。

(二) 取消燃气燃烧器具安装维修企业资质许可的可行性

燃气燃烧器具安装维修企业资质许可完全可以取消，没有必要重复设置企业资质许可：一是国家对燃气器具生产、安装和维修已有严格的技术要求和规定，如《燃气燃烧器具安全技术通则》、《家用燃气燃烧器具安全管理规程》等；二是“国条例”明确规定了燃气燃烧器具生产和销售单位的主体责任；三是我国有对燃气具安装维修工实行国家职业资格管理，而合格的安装维修人员才是关键。取消燃气燃烧器

具安装维修企业资质，燃气燃烧器具安装维修活动不会失控，全国许多省市就没有实施燃气燃烧器具安装维修企业资质许可，关键还是要明确生产、销售单位的售后服务义务——提供安装维修服务，配备合资格的安装维修人员。

（三）关于建设撬装式供应站的可行性

就瓶装燃气用户而言，配送速度是非常重要的，而要提高瓶装燃气配送速度，主要取决于两个方面：一是配送距离；二是企业管理水平。至于大幅增加人力成本，气价则需相应提高，不可行。就企业挖潜、提高管理水平而言，我们研究认为，可以通过建立可追溯的供应服务全程信息化管理系统的办法实现，但终究有限。燃气是城市的重要基础设施，燃气作为一种清洁能源，已成为城市居民的一项必需品，我们的城市不能只有住房而无燃气设施，即使土地再紧张，也应当配套建设相应的燃气设施。就瓶装燃气而言，供应站必不可少，考虑到我市土地资源紧张程度全国第一，按需建设供应站很难，通过研究，我们认为，选择城市空闲场所设置撬装式供应站是解决此问题的可行办法：其形类似垃圾转运站/中转站，占地面积不大，对城市绿化不会构成实质影响；如能再在设计、建造上多下功夫，还可起到美化环境的效果。

（四）关于入户安全检查和安全隐患整改制度

燃气企业对燃气用户的燃气设施定期进行安全检查的前提是用户积极配合让检查人员入户，在发现安全隐患后积

极整改。由于城市居民工作、生活方式的改变以及一些居民一户多套房屋、房屋空置，燃气企业员工入户安检时用户不在家、无法联系到用户的情形比较多，以及一些用户担心骗子冒充企业检查人员上门推销或者行骗甚至盗窃、隐私外泄，入户难的情况日益加剧，实有必要对现行的入户安全检查制度进行完善：首先，明确燃气企业每十二个月提供一次免费入户安全检查义务，应当主动上门检查；其次，如因用户原因无法实施入户安全检查服务，则由用户另行向燃气企业预约检查时间。采取用户预约模式，实际是把选择的主动权交给用户，既便于用户根据自己的时间进行安排，适应了现代居民工作、生活方式的变迁，也有助于用户有效识别假冒人员（在用户主动预约的情况下，燃气企业将通过现代信息通讯技术告知用户检查人员姓名等身份信息）。与此同时，燃气管理部门还将完善入户安全检查的程序和标准并予实施。目前这种入户难的现状将得到极大改观。

对于应当由用户整改的安全隐患，用户如不及时进行整改，企业和政府对此不能包办，也无法且无力包办。一方面，按照“谁受益、谁负责”法理原则和《物权法》及物权原理，用户应当对自己的生命和财产安全负责；另一方面，根据《物业管理条例》第五十五条“物业存在安全隐患，危及公共利益及他人合法权益时，责任人应当及时维修养护，有关业主应当给予配合。责任人不履行维修养护义务的，经业主大会

同意，可以由物业服务企业维修养护，费用由责任人承担”的规定，用户对所属范围内的燃气安全隐患不配合或拒不整改的，物业服务企业有责任联系燃气企业或委托有资质的单位进行整改。对此，《特区条例》对用户的安全隐患整改义务作了原则规定：“用户应当及时整改检查发现的安全隐患”。

（五）关于规范行政处罚标准问题

燃气管理工作特别是安全监管，事关城市安全和老百姓生命财产安全，为此《特区条例》拟采取教育与重罚相结合的原则来统一执法尺度，即除那些一旦违反必须予以罚款的情形外，对其余各种违法行为，首次发现仅责令限期改正，不予罚款，但逾期未改正的，通常都以《安全生产法》、“国条例”或者“省条例”规定的罚款上限为标准进行处罚，且能够定额的全部定额。此种做法是否可行，取决于本次立法最终是采取特区法规形式还是较大市立法。

三、关于立法形式

本次立法拟采用特区立法形式，既符合国家法律法规有关要求，又有利于我市燃气公共安全保障和燃气事业协调发展。首先在燃气经营监管模式上进行了创新，取消燃气经营许可制度实行燃气特许经营制度，取消燃气器具安装维修许可，都与“国条例”和“省条例”的相关规定不一致；其次，对入户安全检查制度进行了完善，厘清了燃气企业和用户在业主专有燃气设施安全方面的法律责任，在规定燃气企业每

十二个月一次免费入户安全检查义务的同时明确了用户的配合以及进行隐患整改的义务，希望能够有效改变目前入户安全检查落实率低的现状；第三，采取教育与重罚相结合的原则来统一执法尺度，即除那些一旦违反必须予以罚款的情形外，对其余各种违法行为，首次发现仅责令限期改正，不予罚款，但逾期未改正的，则一律以《安全生产法》、“国条例”或者“省条例”规定的罚款上限为标准进行处罚，且能够定额的全部定额。需要说明的是，罚款额度虽然大幅提高，但重罚不是目的，只要能依令改正，最终结果往往都是不予罚款，可以说是一种全新尝试。总之，为确保顺利实施国家法律法规，又兼顾我市实际，实有必要采取特区立法形式，对“国条例”和“省条例”有关规定用更加灵活的方式予以落实。

四、关于《特区条例》主要内容的说明

《特区条例》遵循深化行政审批制度改革、加快政府职能转变以及《安全生产法》、“国条例”和“省条例”的原则和精神，立足深圳实际和行之有效的做法，同时借鉴其他省市的成功经验，在《条例》基础上对我市燃气管理制度作了进一步完善。主要包括：

（一）明确政府部门燃气安全监管职责

燃气管理工作特别是安全监管，事关城市安全和老百姓生命财产安全，涉及方方面面和许多部门，协调难度比较大，

但《条例》仅笼统规定“市、区政府其他有关部门在各自的职能范围内，依法负责有关的燃气管理工作”，由于其他有关部门在燃气安全监管方面的职责散见于诸多法律规定，以致全社会和领导们都形成了“燃气行业及其安全都是由住房和城乡建设局负责”的观念，而实际上住房和城乡建设行政主管部门作为燃气行业主管部门虽有行业主管部门之名却无足够主管之权，不堪承受之重，从而形成了一种“小马拉大车”的局面，不利于燃气安全监管工作。《特区条例》借鉴国条例和厦门的经验，明确规定“市、区人民政府应当加强对燃气工作的领导”，“街道办事处接受区燃气管理部门的指导，协助区燃气管理部门对辖区内的燃气安全进行监管”（第四条）；同时建立了燃气管理协调机制和燃气安全监管联动机制，强调了有关行政部门，包括安全生产监督管理部门、公安机关、公安机关消防机构、市场监督管理部门、交通运输管理部门、城市管理行政执法部门依法在燃气安全监管方面应当履行的职责（第三十八条、第三十九条）。对相关部门的法定职责予以列举虽存在重复上位法规定之嫌，但为燃气安全监管工作计，实有必要。

（二）实行瓶装燃气特许经营

将“燃气经营许可”完善为“燃气特许经营”，是深圳燃气事业发展的必然选择，符合深圳实际。一是符合国家持续简政放权、深化改革的要求，由行政审批改为按行政合同

约束，更利于规范瓶装燃气市场，调动企业积极性，提高服务水平。实行瓶装燃气特许经营，政府可通过特许经营协议来规范瓶装燃气市场，从而大幅减少行政审批事项，譬如设立燃气接收站、储存站、储配站、充装站等分支机构或者瓶装燃气供应站，原本需要审批，实行特许经营后可实行告知性备案。二是有利于合理整合现有燃气资源，科学统筹燃气行业发展，带动现有储配站有计划关停，有效节约土地资源，大幅减少危险源，保障安全稳定的用气供应。三是有利于推动行业整合，规范行业管理，有效治理“黑气”，促进既有建筑改造以符合燃气安全使用条件和有效减少危险源，提高行业安全管理水平。深圳既有建筑不符合燃气安全使用条件的比例比较高，但其用气需求却非常强烈，以致总有一些企业为了利润而违规供气，这正是“黑气”屡禁不止的重要原因。实行瓶装燃气特许经营，从而通过规范供气市场达到促进既有建筑改造以符合燃气安全使用条件和有效减少危险源的目的，是为“治本”之策。四是受惠州和苏州经验的启发，加之我市瓶装燃气市场长期看是趋于萎缩的，当前我市众多燃气企业都有整合的意愿，将来很可能会整合为1到2家，容易形成实质性市场垄断，实行特许经营可更好的对企业进行监管。

（三）取消燃气燃烧器具安装维修企业资质许可，实现从对企业资质的管理向对商品售后服务的管理的转变

关于燃气器具的安装维修监管，按照“国条例”第 32 条、第 49 条规定是由燃气管理部门负责，但未明确规定采取行政许可形式，亦未对企业资质作出规定；按照“省条例”第 18 条、第 52 条规定，由燃气主管部门负责，对企业资质有规定，但对企业如何取得相应资质未作规定；按照《条例》第 25、26 条、第 65、66 条规定，由燃气主管部门负责，采取行政许可形式。其实，燃气燃烧器具安装维修企业资质许可完全可以取消，一是国家对燃气器具生产、安装和维修已有严格的技术要求和规定，如《燃气燃烧器具安全技术通则》、《家用燃气燃烧器具安全管理规程》等，同时“国条例”也明确规定了燃气燃烧器具生产和销售单位的主体责任；二是我国有对燃气具安装维修工实行国家职业资格管理，而合格的安装维修人员才是关键，完全没有必要重复再设企业资质许可。应该说，取消燃气燃烧器具安装维修企业资质许可，符合国家持续简政放权、深化改革的要求，符合部里对建筑业企业资质管理改革的主导精神，有利于落实生产、销售单位的主体责任，发挥市场调节机制，提高服务水平。取消燃气燃烧器具安装维修企业资质，燃气燃烧器具安装维修活动不会失控，全国许多省市就没有实施燃气燃烧器具安装维修企业资质许可，关键还是要明确生产、销售单位的售后服务义务——提供安装维修服务，配备合格的安装维修人员（第三十五条）。

（四）规范和落实入户安全检查和安全隐患整改

国内实行燃气企业应当对燃气用户的燃气设施定期进行安全检查的制度，最早可追溯到 1996 年实施的《深圳经济特区燃气管理条例》。这项制度的一个重要前提假设是用户会积极配合燃气企业的入户检查，发现安全隐患后会积极整改。应该说，其初衷是好的，也符合当时的社会实际。但毋庸讳言的是，这项制度目前已不能适应我们社会的快速发展，一是入户不能的情况加剧，二是检查发现安全隐患、用户拒绝整改的情形日益增多。

就前者而言，主要是由于城市居民工作、生活方式的改变以及一些居民一户多套房屋、房屋空置，燃气企业员工入户安检时用户不在家、无法联系到用户的情形比较多；其次，用户虽有配合义务但仍可以其它理由拒绝，如担心骗子冒充企业检查人员上门推销或者行骗甚至盗窃，以及身体不适、老人在家、个人隐私等理由。

就后者而言，用户如拒绝整改，企业和政府对此不能包办，也无法且无力包办。首先，按照“谁受益、谁负责”法理原则和《物权法》及物权原理，用户应当对自己的生命和财产安全负责。其次，企业采取停气等安全措施，技术上有难度，为停一户的气常影响整栋或者整个单元的用户用气，瓶装气亦发生过因不具备供气条件送气人员想搬走气瓶但用户不让搬的情形，容易激化矛盾，不利于社会和谐稳定。

第三，根据《物业管理条例》第五十五条“物业存在安全隐患，危及公共利益及他人合法权益时，责任人应当及时维修养护，有关业主应当给予配合。责任人不履行维修养护义务的，经业主大会同意，可以由物业服务企业维修养护，费用由责任人承担”的规定，用户对所属范围内的燃气安全隐患不配合或拒不整改的，物业服务企业有责任联系燃气企业或委托有资质的单位进行整改。

一般来说，强调单方面提高一方责任义务，往往会增加另一方的惰性，助长少部分人的消极安全意识，结果反而增加事故风险，不利于保护老百姓的生命和财产安全，不利于燃气行业的发展。有鉴于此，《特区条例》对入户安全检查制度进行了完善（第四十六条），厘清了燃气企业和用户在业主专有燃气设施安全方面的法律责任：首先，明确燃气企业每十二个月提供一次免费入户安全检查义务，应当主动上门检查；其次，明确用户的配合义务以及进行隐患整改的义务，其应当对自己的生命和财产安全负责，企业和政府对此不能包办，也无法、无力包办；第三，如因用户原因无法实施入户安全检查服务，则由用户另行向燃气企业预约检查时间，把选择的主动权交给用户，便于用户根据自己的实际进行安排，既适应了现代居民工作、生活方式的变迁，也有助于用户有效识别假冒人员（在用户主动预约的情况下，燃气企业将通过现代信息通讯技术告知用户检查人员姓名等身

份信息），将切实改变目前入户安全检查落实率低的现状。需要指出的是，燃气管理部门正在完善入户安全检查的程序和标准，以配合此项制度的实施。

（五）规范行政处罚标准

《条例》规定的行政处罚金额标准普遍偏低，上下幅度较大，自由裁量空间很大，既不利于制裁相关违法行为，也不便于行政监督部门执法。为此，根据“重在教育、惩罚为辅”的原则，拟对行政处罚尺度予以规范：除少量条款规定的一旦违反必须予以罚款或者依照有关法律法规予以处罚外，其余各处罚条款均规定，首次发现的由相关行政监督部门责令限期改正或者停止违法行为，可不予罚款，但对逾期未改正或者拒绝停止违法行为的，则一律以《安全生产法》、“国条例”或者“省条例”规定的罚款上限为标准进行处罚，同时要求行政监督部门在责令限期改正或者停止违法行为时应当一并告知逾期未改正或者再次违反的具体处罚标准。为了防止在限期改正或者停止违法行为后再违反的情形反复发生，条例规定“因违反本条例规定，被责令限期改正或者停止违法行为，在改正或者停止违法行为后再次违反的，应当按照逾期未改正或者拒绝停止违法行为的处罚标准直接处罚，并责令停产停业整顿，直至予以关闭；有关部门应当依法吊销其有关证照”。

（六）借此次起草契机，对其他一些规定一并作了完善

1、合理界定《特区条例》的适用范围。依据“国条例”和“省条例”，划清燃气生产与燃气经营、服务、使用等领域之间的关系，在《条例》规定的适用范围的基础上，增加了适用例外规定。另外，对发挥燃气行业协会的作用作了规定。

2、明确及细化燃气规划建设相关规定。一是对燃气发展专项规划的落地实施提出了明确要求（第六条、第七条）。二是对新建住宅配套燃气设施建设和供气企业提前介入燃气工程的规划建设进行了完善（第九条）。三是厘清管道燃气设施维护、更新、改造责任，对业主专有燃气设施的维修、更新、改造和拆除提出具体要求（第十三条）。四是明确管道燃气企业的市政燃气设施改造更新义务，完善关于需延长使用年限的市政燃气设施的程序规定（第十四条）。五是完善市政燃气设施改动制度（第十五条）。六是明确燃气场站的监控要求（第十六条）。

3、完善燃气经营管理有关规定。一是对重要燃气设施的新建、改建、扩建由审批制改为告知性备案（第二十条）。二是规范瓶装燃气的配送，同时对瓶装燃气供应站的设立作了规定（第二十二条）。

4、完善有关用气规定。一是实行燃气燃烧器具气源适配性标识制度（第三十四条）。二是明确燃气燃烧器具生产、销售者的安装维修义务（第三十五条）。三是加强指引，细

化用户安全用气义务（第三十六条、第三十七条）。

5、强化燃气设施保护工作。一是要求市燃气管理部门依法划定燃气设施安全保护范围和安全控制范围并向社会公布（第五十五条）。二是对燃气设施安全保护范围内的禁止行为作了进一步明确和细化（第五十六条）。三是强化对建设工程施工过程中破坏地下燃气管线及设施行为的监管力度（第五十七条、第五十八条、第五十九条）。四是加强对燃气设施安全警示标志的保护（第六十条、第六十一条）。

特此说明。