

# 风险社会视角下南京市燃气管理 地方立法实证研究

市人大法制（工）委 宋瑞龙 颜 安

**摘 要：**风险社会是指在全球化发展背景下，由于人类实践所导致的全球性风险占据主导地位的社会发展阶段，各种全球性风险对人类的生存和发展存在着严重的威胁。伴随着城镇化进程的加快，燃气作为现代城市必不可少的基础设施之一，其在优化能源结构、改善城乡环境和提升人民生活质量等方面发挥了重要作用。但不能忽视的是，燃气行业的快速发展也呈现出市场盲目扩大、燃气治理体制滞后、燃气经营单位主体责任落实不力等问题，给人民群众的生命财产和公共秩序安全造成了巨大威胁。本文以南京市为视角，通过实证主义研究方法，简要阐述南京市燃气行业发展的现状以及涉及的相关法律法规，并分析南京市燃气管理地方立法存在的问题，此次修订需要关注的重点难点，为科学修订《南京市燃气管理条例》提供一定的智力支持。

**关键词：**风险社会 燃气监管 地方立法

“风险社会”理论最早由德国慕尼黑大学社会学教授乌尔里希·贝克提出，之后贝克在《风险社会—新的现代性之路》中进一步明确了对风险的定义，即“以系统的方式应对由现代化自身引发的危险和不安”。<sup>①</sup>伴随着城镇化进程的加快，燃气行业特别是燃气科

---

<sup>①</sup> 乌尔里希·贝克著：《风险社会—新的现代性之路》，译林出版社2018年第2版，张文杰、何博闻译，第7页。

技水平得到了突飞猛进的发展，但也与之带来如市政工程施工破坏地下燃气管道、燃气管道设施老化难以被监测，液化石油气配送不规范以及燃气智能系统计算错误等问题，引发了公众对燃气安全的担忧。“随着风险社会的降临，面对社会的高度复杂性和不确定性，制度变革的任务被提出来，而且具有很强的迫切性。”<sup>①</sup>燃气事故发生时，不仅危及个人生命，往往还会危及公共安全。因此，通过修改《南京市燃气管理条例》（以下简称“《条例》”）对燃气行业发展进行反思，以制度主义路径规范燃气管理、经营、使用行为，对于实现燃气行业的平稳、安全与可持续发展具有重要的现实意义。

## 一、南京市燃气事业发展的基本情况以及相关法律规范

### （一）南京市燃气事业发展的基本情况

“十三五”期间，南京市城镇燃气事业发展成效显著。一是规划、课题、评估体系渐趋健全，行业管理日渐规范，为行业管理和发展提供了有力保障。二是专项整治不断深入，燃气设施本质安全得到较大改善，全面完成了危旧管道改造、历史遗留的违章占压整改等工作，通过市、区燃气管理部门与企业签订安全管理责任书，把日常监管与年终综合考评相结合，进一步落实企业安全生产主体责任。三是通过实施“镇镇通”工程，促进基础设施共建共享，极大提升了城镇燃气普遍服务水平。四是供应和应急储备设施建设提速，民生用气得到进一步保障。五是营商环境持续优化，服务质量得到显著提升，通过简化用气报装流程，对燃气安装全面提速，同时积极创新服务模式，对用户申请办理的服务事项或提出的咨询，实行一次性告知、一站式服务，提升服务水平，树立优秀服务品牌。

### （二）燃气管理的相关法律规范

目前，我国城镇燃气监督管理法律体系，没有狭义法律层面上

---

<sup>①</sup> 张康之：《论风险社会中的制度融合》，《政治学瞭望》2022年第5期。

的专门立法，与之关系最为密切的是《中华人民共和国安全生产法》，其中确立了“三管三必须”原则，建立了“生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督”五位一体监督管理机制，明确了各方权利义务，为燃气管理工作提供了框架性制度依据。

在行政法规层面，国务院于 2010 年制定《城镇燃气管理条例》，并在 2016 年予以修订；在地方立法层面，根据北大法宝的检索结果，截至目前有关“燃气管理”的法律法规共有 65 部现行有效的地方性法规、23 部地方政府规章，70 部地方规范性文件以及 67 部地方工作文件，覆盖了 30 个省、市、自治区，基本实现了燃气管理制度的全覆盖。

## 二、原条例存在的问题

### （一）缺少统一明确的管理原则

基本原则的制度设计直接影响立法结果的稳定性、科学性和前瞻性。原《条例》总则虽然规定了立法目的、适用范围以及部门职责等内容，但之所以仍然难以有效应对技术发展、管理体制机制变更等因素带来的燃气活动“风险”，其根本原因是“风险社会”理念没有得到充分体现，即以公共安全秩序、确保公民的基本权利不受威胁为导向，明确燃气管理活动的基本原则，导致各责任部门在编制燃气发展规划、开展燃气安全生产监管，加强燃气供应保障以及处置燃气应急性事故等方面往往会陷入部门本位主义的陷阱，难以避免人为决策对燃气本质安全进行反扑，进而影响相关燃气监管制度“风险”的评估与分配。

### （二）现有的监督管理体制存在空白

贝克提出的“有组织不負責任”是指风险责任主体的模糊和缺失，实践中受到信息传播速度与传播介质的影响，往往会造成职能部门缺位，难以及时对风险进行预测与感知，造成在风险事故中燃气监督管理有关制度失灵，给人民的生命财产安全与社会公共秩序

造成无可挽回的巨大损失。虽然，原《条例》构建了南京市的燃气监督管理制度体系，为南京燃气的安全平稳运行提供了制度支撑。但是，随着社会经济的快速发展，特别是信息化进程的加快，对燃气管理提出了更高要求，其所需要解决的问题也更加复杂，亟需对《条例》的监管机制予以进一步完善。

### （三）燃气经营单位内部管理机制不健全

在多元燃气治理体系下，利益的驱动性会引发不确定的“人为”风险，特别是企业作为市场的主体，接受监管的同时，虽然承担社会责任扮演服务供给者的角色，但以营利为本质的企业，有时会逾越角色、突破监管，一味强调交易规律和成本收益，表现出治理中角色缺位的迹象。<sup>①</sup>首先，燃气经营单位安全制度建设过于粗放。新修订的《中华人民共和国安全生产法》实施后对燃气企业建立健全安全生产管理机制提出了新要求，但原《条例》相关规定则稍显笼统，长远来看不利于实现全覆盖的制度管理和流程管控。企业安全生产管理制度不健全，很可能产生管理漏洞，导致风险转化为隐患，隐患进一步演化为事故，造成人员伤亡或者财产损失。

其次，燃气经营单位督促燃气隐患整改不及时。新修订的《江苏省燃气管理条例》规定，在燃气用户及相关单位和个人违反安全用气规定，发生燃气泄漏或者严重威胁公共安全的情形下，燃气经营企业具有停止供气的权利，用户达到整改要求的，燃气企业应当在二十四小时内恢复供气。但在本次立法调研过程中发现，由于用户抗拒情绪大、市场竞争规则制约等原因，部分企业存在发现安全隐患却未及时督促用户整改、燃气供应未做到应停尽停的情况，即意味着在用户生产、生活的环境中始终存在着不安全因素，具有极高的危险性。

---

<sup>①</sup> 徐萍：《风险社会中的社会治理逻辑与优化路径》，《东岳论丛》2022年第8期

最后，瓶装燃气的监督管理未能形成闭环。瓶装燃气使用相较于管道燃气使用而言，具有更加灵活的特点，用户分散、交易历经的环节更多，情况复杂多变。整治瓶装燃气违法违规经营，严厉打击充装非自有钢瓶、超期未检钢瓶、违规检验钢瓶等行为，强化液化石油气气瓶全过程监督，也是《江苏省城镇燃气安全专项整治实施方案》提出的重点要求。现有规定尚未形成全流程、全链条的闭环管理，导致燃气配送、中转、存放等环节存在的隐患和问题未能有效解决。例如，部分瓶装燃气经营企业使用的配送车辆、中转存放场所不具备基本安全条件，起不到有效防范风险的作用，在发生事故的情况下也无法及时进行有效的应急处理等。

#### （四）燃气安全治理过程中社会公众参与机制不完善

次政治概念对传统政治提出挑战，它将公民与社会领域也纳入政治范畴，并且视之为一股可能改善风险社会处境的重要力量。<sup>①</sup>质言之，在推进燃气管理向燃气治理转变的过程中，公民将扮演决定燃气风险分配的重要角色。而《条例》缺少专门的内部“吹哨人”保护制度。“‘吹哨人’是结合维护国家利益和集体、个人利益的需要，公民（包括公职人员、各专业领域人士），都可以参与到维护社会公正的行动中，发现存在威胁公民生命健康安全以及社会公共秩序的行为，有权向监管部门或媒体检举并公开。”<sup>②</sup>因“吹哨人”具有普通公民所不具备的燃气专业知识，且直接与燃气运行、燃气设备等接触，故其能更早地发现燃气管理领域的各类风险隐患。但是，原《条例》中缺少对于“吹哨人”保护制度的有关规定，导致实践中许多具备燃气专业知识的内部人员因畏惧上级、同事甚至部分法治意识不强的行政机关的打击报复，不敢行使监督燃气安全、举报

---

① 何跃军：《风险社会立法机制研究》，中国社会科学出版社2013年版，第7页。

② 王姝子、罗斌：《我国“吹哨人”保护制度探究》，《西部学刊》2020年12月上半月刊。

不端行为的权利。

### 三、南京燃气管理条例修订的意义

#### (一) 贯彻落实党中央重大决策部署的内在要求

习近平总书记指出，安全是发展的前提，发展是安全的保障，安全和发展要同步推进。《中共中央国务院关于推进城镇化高质量发展的意见》强调，加强城市基础设施建设和运营管理，提高城市供水、供电、供气等能力。燃气领域是当前安全生产最重要的行业领域之一，面对严峻复杂的安全形势，全国已自上而下将安全作为城市发展的基石，而燃气安全事关千家万户和民生大计，是重要的安全底线、民生底线。习近平总书记多次就燃气爆炸事故作出重要批示，要求全面排查各类安全隐患，切实保障人民群众生命和财产安全，维护社会大局稳定。修改《条例》，是坚持以人民为中心的发展思想，深入贯彻落实习近平总书记提出的“四个革命、一个合作”能源安全新战略，把安全生产作为经济社会发展的重要保障和基础条件来抓，推进燃气行业高质量发展的重要举措。

#### (二) 细化衔接安全生产领域法律体系的必要举措

安全生产法作为安全生产领域的基础性、综合性法律，其对燃气行业的安全生产工作起到了至关重要的指导作用。其在 2021 年 9 月修正，明确提出各政府部门应当强化安全生产监督管理，落实“三个必须”工作原则，理顺安全生产监管体制机制。《国务院关于印发安全生产“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要的通知》明确要求到 2025 年，安全生产基本法律制度基本完善。修改《条例》能及时消除法律法规之间的冲突，强化制度联动耦合，守稳守牢燃气安全底线，提高我市燃气管理法治化水平，保障全市燃气管理工作依法依规开展。

#### (三) 满足人民群众对美好生活向往的制度安排

燃气是人民群众日常生活和生产经营的重要能源，也是城市基

基础设施的重要组成部分。燃气安全供应和使用，关系到人民群众的切身利益，关系到社会和谐稳定。修改要坚持人民至上、生命至上，把民生用气摆在首要位置，让更多市民用上更加安全、廉价和清洁的天然气，坚持问题导向和目标导向相结合，坚持法治思维和法治方式相贯通，坚持统筹协调和分类指导相结合，坚持改革创新和稳中求进相协调，重点解决管道天然气普及率不高、部分居民高层住宅不通管道天然气、瓶装液化气跨省跨市使用监管衔接等现实难题，切实保障人民群众享有安全、便捷、优质的燃气服务，维护人民群众合法权益，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

#### （四）提升城市本质安全水平的客观需要

燃气是城市能源结构和城市基础设施的重要组成部分，连接着千家万户和国家区域能源管网。燃气安全既事关人民群众的生命财产安全，也直接影响城市健康运转和公共安全，是推进基层治理现代化的重要环节。修改《条例》有助于加强燃气安全风险防控和隐患排查治理，提高燃气应急救援能力和水平，防范和遏制燃气事故发生，保障城市安全运行。

### 四、南京市燃气管理条例修订过程中应当关注的几个重点

#### （一）构建统一的燃气工作原则

首先，由于“风险”的不确定性，使得安全秩序成为风险社会视角下立法的最高价值之一。为了有效避免燃气事业发展过程中人为决策或不当行为带来的“风险”，有效预防风险，提升燃气活动本质安全水平成为此次修订关注的焦点。“‘预防原则’是现代风险管理的基本原则，它的核心内容是：如果人类行为带来了风险，就应当在实际危害发生之前对其加以预防。”<sup>①</sup>因此，为了确保安全与秩

---

<sup>①</sup> 丁建峰：《风险社会的立法法理学—不确定性、社会选择与程序争议》，《中山大学学报（社会科学版）》2021年第4期。

序价值之实现，在构建燃气工作的基本原则时，应当以“预防”为导向，将“安全为本”作为燃气工作的首要原则。

其次，燃气事业的科学发展离不开规划的指导。“燃气发展规划是加强燃气管理工作的前提和依据，是在一定空间和时间范围内，协调各种条件，对各种规划要素的系统分析和总体安排。”<sup>①</sup>通过编制规划这一制度性安排，明确燃气事业发展的原则、目标、内容等，全面规范行政区域内燃气事业发展的基本框架，优化完善燃气行业的监督管理机制，捋顺各有关部门的权责体系，统筹安排各类燃气行业的合理布局以及发展应用，引领燃气行业科学技术创新，最大限度地避免燃气事业快速发展所带来如大气环境污染、燃气设施老化、监督管理缺位等风险，确保燃气生产活动稳定与安全，推动燃气事业的高质量发展。此外，燃气规划的编制本身就是寻求社会意志最大公约数的过程，秉持民主性原则寻求公平正义价值与安全秩序的平衡是规避风险的最佳方案。

再次，明确“燃气供应、规范服务”原则。燃气供应直接关系到经济社会平稳运行和人民群众日常生活，规范服务则影响用户的体验感与幸福感。两者一方面对供应端提出要求，在考虑相关制度设计时，既要考虑到燃气日常供应，还需着重完善燃气应急保障机制，当出现供应严重短缺或中断等情况，相关部门要及时采取动用储备、紧急调度等措施，并加强对燃气供应情况的监测、预测以及预警，制定相应的应急预案，以最大限度地避免燃气供应“风险”所造成的危害与损失。另一方面，对于燃气的需求端提出了要求，燃气监督管理单位应当坚持管理与服务并重，监督与指导并举，根据相关法律为燃气经营单位、燃气用户提供规范服务并加强事前、

---

<sup>①</sup> 国务院法制办农林城建资源环保法制司、住房和城乡建设部法规司：《城镇燃气管理条例释义》，知识产权出版社 2011 年版，第 29 页。

事中、事后监管，实现对燃气活动的全流程管理，提高燃气监督管理效能。同时，燃气经营者应当遵循安全第一、诚信为本、文明规范、用户至上的原则，建立与供气规模、用户数量相适应的服务体系，确保服务的安全性、透明性与及时性。

最后，充分发挥科技创新的引领作用，明确“科技赋能”管理原则。推进燃气管理立法，既要充分利用科技化解燃气发展过程中遇到的瓶颈，更要注重规避因燃气管理技术进步所带来的如监测系统失灵、报警系统故障等风险。因此，有必要将“科技赋能”原则予以明确，既能够强调科技创新作为推进燃气管理智慧化、信息化的内核驱动地位，也明确了科技创新的目标是对于燃气监督管理的“赋能”，避免科技跃出自己的影响范围。

## （二）优化完善燃气监督管理制度体系

如前文所述，现代社会的风险比以往更加纷繁复杂，其中人为决策的风险对社会治理提出了更高的挑战。在推进燃气管理立法的过程中，不应当仅仅囿于“人”的需求这一狭隘价值，而是要遵循风险分配的基本逻辑，通过合理的制度设计优化完善燃气监督管理体系，如清晰明确的部门分工、燃气运行情况实时监测系统、完善的燃气安全巡查机制和公开透明社会监督通道等，帮助燃气管理者更好地把握风险并予以防范，确保燃气事业的稳定健康发展。

首先，加强市区联动，解决基层治理难题。针对南京市主城六区监管职能未落实到区的问题，应当根据《城镇燃气管理》《国务院安全生产委员会关于印发〈全国城镇燃气安全专项整治工作方案〉的通知》等规定，并借鉴参照杭州、青岛、无锡、合肥等设区市已经出台或修订的燃气管理条例规定，落实燃气监督管理有关要求，将燃气监管职能统一下放至玄武区、秦淮区、建邺区、鼓楼区、栖霞区和雨花台区主城六区城乡建设主管部门，打造市区信息共享、能力共建、责任共担的治理框架，实现分管部门统一、权力责任统

一，形成赋权、下沉、增效的良性循环，同时着力建立完善长效监管工作机制，努力消除各类燃气安全风险隐患。

其次，明权赋责，形成部门监管合力。一方面，就部分设区市已经出台或修订的燃气管理条例中关于行政主管部门职能的规定而言，除杭州市以外，大部分设区市虽然对其燃气管理的都作出了权责分配（见表 1），但偏于宏观，实际可操作性不强，极易造成执法实践中各部门相互推诿，互相扯皮的“九龙治水”现象。

表 1 主要设区市关于部门职责的规定

名称	条款内容
《杭州市燃气管理条例》	<p><b>第二十九条</b> 市城市管理主管部门负责全市燃气管理工作。区、县（市）人民政府确定的部门负责本行政区域内的燃气管理工作。市城市管理主管部门和区、县（市）人民政府确定的部门统称燃气主管部门。</p> <p>市和区、县（市）人民政府有关部门在各自的职责范围内，依法做好燃气管理的相关工作。</p> <p>燃气主管部门应当会同有关部门建立健全燃气安全信息通报和执法协作机制。对执法中发现属于其他部门管辖的违法行为，应当及时通报有关部门；有关部门应当依法及时查处。</p> <p><b>第三十条</b> 市燃气主管部门应当会同发展和改革、规划和自然资源、城乡建设、生态环境、市场监督管理、财政、审计、商务、应急管理等部门和消防救援机构，依据有关法律、法规的规定，制定管道燃气特许经营监督管理制度。</p> <p>燃气主管部门应当加强燃气服务监管，建立燃气服务定期评估制度，畅通燃气服务投诉渠道，及时处理燃气服务投诉，维护燃气用户合法权益。</p> <p>燃气主管部门和相关部门应当加强燃气安全宣传，普及燃气法律、法规和安全知识，提高全民的燃气安全意识。</p> <p>燃气主管部门应当协同相关部门积极推进燃气行业数字化管理，做好城市大脑燃气安全与服务场景建设，建立数字化监管协同机制。</p> <p><b>第三十一条</b> 燃气主管部门应当建立健全燃气安全监督管理制度，对燃气经营者的安全管理、应急处置能力进行监督检查。</p>

	<p>燃气主管部门应当建立安全运行评价制度,按照国家、省、市有关规定对燃气经营者安全运行情况进行评价。</p> <p>燃气主管部门对安全监督检查和安全运行评价中发现的生产安全事故隐患,应当依法责令燃气经营者立即排除;对其他安全问题,应当依法责令燃气经营者予以整改。</p> <p><b>第三十二条</b> 应急管理主管部门依照《中华人民共和国安全生产法》等法律、法规的规定,指导、协调燃气安全生产工作。</p> <p><b>第三十三条</b> 消防救援机构负责依法监督燃气经营场站、使用燃气的经营性场所及燃气储存场所等落实消防安全职责。</p> <p><b>第三十四条</b> 交通运输主管部门负责燃气的道路运输、水路运输管理工作,查处非法运输燃气的行为。</p> <p><b>第三十五条</b> 市场监督管理部门依法承担以下职责:</p> <p>(一)负责瓶装燃气充装、检验单位的安全监察工作,查处瓶装燃气充装单位违规充装行为,建立气瓶充装信息追溯体系,负责瓶装燃气充装单位的气瓶使用登记和定期检验的安全监察工作以及充装单位的特种设备的安全监察工作;</p> <p>(二)负责查处燃气价格违法行为;</p> <p>(三)负责燃气燃烧器具流通环节的监督管理,查处销售国家明令淘汰并禁止销售或者超过使用年限的燃气燃烧器具行为;</p> <p>(四)负责燃气管道安装工程监督检验的安全监察工作。</p> <p><b>第三十六条</b> 商务主管部门负责督促使用燃气的餐饮经营单位加强安全管理,落实安全防范措施。</p> <p><b>第三十七条</b> 城乡建设主管部门负责牵头组织实施燃气设施建设;在燃气设施保护范围内,协助燃气主管部门督促建设单位落实施工项目的燃气设施安全保护措施。</p>
<p>《青岛市燃气管理条例》</p>	<p><b>第四条</b> 市城市管理部门负责本行政区域内的燃气行业管理以及燃气设施维护维修管理工作。市住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内的燃气设施规划、建设管理工作。区(市)人民政府确定的部门承担本条例规定的城市管理部门、住房和城乡建设主管部门的职责。市、区(市)人民政府有关部门应当按照各自的职责,做好有关燃气管理工作。镇人民政府、街道办事处应当加强对辖区内生产经营单位燃气安全生产状况的监督检查,并协助有关部门开展燃气安全监督管理工作。</p>

《合肥市燃气管理条例》	<p><b>第五条</b> 市、县（市）区人民政府城乡建设部门是燃气管理的行政主管部门。</p> <p>其他有关部门在各自职责范围内，依法做好燃气管理工作。</p>
《郑州市燃气管理条例》	<p><b>第四条</b> 市燃气行政主管部门负责本市燃气的监督管理工作。</p> <p>县（市、区）燃气行政主管部门负责本行政区域内的燃气的监督管理工作。</p> <p>城市规划、建设、公安、交通、环境保护、质量技术监督、工商行政、安全生产监督、物价等部门应当做好各自职责范围内的燃气管理工作。</p>
《南宁市燃气管理条例》	<p><b>第三条</b> 市住房和城乡建设行政主管部门负责全市的燃气管理工作。</p> <p>县住房和城乡建设行政主管部门负责本行政区域内的燃气管理工作。</p> <p>发展改革、自然资源、生态环境、应急管理、交通运输、市场监督管理、市政和园林等部门和消防救援机构根据各自的职责，协同做好燃气管理工作。</p> <p>依法实行相对集中行政许可权和相对集中行政处罚权的，按照有关规定实施。</p>
《无锡市燃气管理条例》	<p><b>第五条</b> 市、县级市、区燃气主管部门负责本行政区域内的燃气管理工作。</p> <p>发展改革、教育、民宗、公安、民政、住房城乡建设、城市管理、交通运输、商务、文广旅游、应急管理、市场监管等部门和消防救援机构，应当依照法律、法规和本级人民政府规定的职责分工，负责燃气管理的相关工作。</p>

鉴于此，有必要根据新《中华人民共和国安全生产法》以及《南京市安全生产条例》的规定，针对燃气管理存在权责交叉和监管空白的问题，根据“管行业必须管安全”原则，在《条例》中统一体现相关行业监管部门的燃气监管职责，如明确商务部门应当督促本行业餐饮场所落实实名管理要求、与合法供气企业签订安全供、用气合同、加强员工安全用气教育培训，督促用气单位加强燃气安全日常检查，及时消除事故隐患，补全监管空白。同时，结合法律法

规和部门的“三定方案”，对各相关部门职责进行梳理，如明确应急管理行政主管部门负责安全生产工作的综合监督管理以及工矿企业自建自用燃气设施的安全监督管理，避免权责交叉，力求实现理顺权责、握指成拳。另一方面，要进一步压实基层监管责任，赋予基层社会治理单位权能，确保人员配置、资金保障到位，从源头预测、感知燃气管理风险，可以借鉴《无锡市燃气管理条例》规定，明确“镇人民政府（街道办事处）、开发区（园区）管理机构应当协助做好本区域内的燃气管理工作。”并建立安全管理员制度，进一步健全完善燃气安全生产状况实施监督检查、日常巡查及报告机制，协助有关部门查处违反燃气管理行为，形成上下联动的工作格局。

最后，加强横向联动，打造智能管理体系。一是加强燃气监管信息共享，按照“统一标准、互联互通、按需使用、保障安全”的原则，运用物联网、云计算、大数据、人工智能等信息技术，构建南京市燃气管理信息平台，加快推进燃气安全监督管理信息化建设，为实现对燃气的全生命周期管理，城市大脑燃气安全与服务场景建设提供基础，如瓶装燃气管理领域，南京形成了很好的管理经验，有必要通过立法的形式予以固化，燃气主管部门通过“智慧燃气监管平台”和“瓶安到家 APP”等智慧监管手段，形成了钢瓶在供应站、运输站、储配站之间进行流动的全过程动态记录，实现时时监管、环环可控，对使用不具备安全条件配送车辆和中转存放场所的情形，也能够及时发现和处理。二是加强燃气行业数字化建设，《条例》修订过程中要进一步强化行业协会作用，明确其可以根据燃气管理部门、燃气经营单位等主体委托，依法提供燃气技术服务，鼓励燃气技术创新，引领燃气行业数字化、智能化建设，实现与行政主管部门智慧燃气监管平台的信息化管理系统相衔接。三是推动区域执法协同，随着燃气管网建设的逐步推进，与之而来的燃气管理风险也呈现出区域化、规模化、系统化等特征，原有的监督管理机

制显然难以应对跨区域的燃气管管理风险，需要构建一套职能部门之间、区与区之间乃至市与市之间相互补充的协同监管体系，以弥补单一主体监管因专业知识缺乏导致管理失灵的弊端。

### （三）强化燃气经营单位主体责任

在风险社会中，任何主体都无法将自身排除在外，无论是风险的生产者或受益者迟早都会与风险狭路相逢。风险在扩散的过程中展现出了具有社会意义的回旋镖效应，利益其中所蕴含的“潜在副作用”，甚至会回击它自己的生产中心，即燃气经营单位作为生产者和受益者的同时，也扮演了燃气安全风险释放者的角色，深深陷入风险的漩涡之中。<sup>①</sup>因此，在构建燃气管管理制度体系的过程中，将风险进行合理分配，进一步强化燃气经营单位主体责任，推动其开展自我审查，从生产者的角度加强风险隐患源头预测、防控成为必然。

首先，强化燃气经营单位安全制度管理机制。针对企业安全生产管理体系制度不完善的问题，建议可以参照法国的有关规定，燃气经营单位每年应当向燃气主管部门提供以往案例和整套安全管理体系及操作规范，并由相关负责人签订承诺书，明确安全技术措施和人员保障，形成全方位燃气安全管理体制。<sup>②</sup>同时，本次修订可以结合新《中华人民共和国安全生产法》的规定，将建立全员安全生产责任制、投保安全生产责任保险，建立风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制等制度落实到燃气企业安全管理日常工作中，实现紧盯关键人、关键制度、关键环节的要求，把责任落到各个环节、各个岗位、各个人头，促成上下贯通的责任管理和末端治理。

其次，进一步规范燃气经营单位入户安检程序。一是规定燃气

---

<sup>①</sup> 乌尔里希·贝克著：《风险社会—新的现代性之路》，张文杰、何博闻译，译林出版社 2018 年第 2 版，第 29 页。

<sup>②</sup> 陈洪宇：《城市燃气安全治理问题研究与思考—以四川省居民用气安全治理为例》，《中国应急管理科学》2022 年第 7 期

经营企业加强与街道、社区和物业的沟通，燃气经营者入户检查前应当将安检工作人员身份信息向街道报备，一定程度降低入户安检的阻力；二是规范入户安检的程序，燃气经营单位应当提前告知用户入户安检的时间，在检查时佩戴统一标识并主动提供工作证，对于存在安全隐患的情况，应当制发书面的隐患整改通知书，载明隐患原因、整改方式和整改期限，并请用户签字确认，通过书面的方式固化证据，避免出现争议，保障燃气经营单位和用户双方的合法权益；三是加强与相关部门的沟通协调，提高相关职能部门的配合度，在企业无法单独处理时，可以向相关职能部门报告，申请其及时介入消除隐患，有效避免事故发生。

最后，优化完善瓶装燃气经营管理体制。针对瓶装燃气配送、中转、存放不规范的问题，建议《条例》修订过程中明确瓶装燃气市场发展方向，并要求瓶装燃气经营单位按照规定建立瓶装充装前后检查制度，建立气瓶检测、充装、运输、存储、销售、配送等环节实行追溯、识别的全流程信息管理系统，并与智慧燃气监管平台联网，同时推行使用配备消防装置的电动三轮车进行瓶装燃气配送的配送方式，缓解瓶装燃气配送难的压力，并加强对配送人员培训，并严格落实扫码领瓶、凭单配送制度，对燃气用户用气场所进行随瓶入户安全检查，保留检查记录，确保瓶装燃气配送安全。

#### （四）完善公众参与燃气治理相关机制

公众参与燃气治理既有权利属性，也具有权力属性，该种参与社会治理的形式是风险社会视角下燃气制度体系的一个重要内容，是贝克“次政治”理论的具象化体现。<sup>①</sup>通过公众对燃气治理的有效参与，可以有效避免燃气行政主管部门、燃气经营单位为谋取自身利益导致相应的监管制度难以应对燃气风险的窘境，并在各种利益

---

<sup>①</sup> 何跃军：《风险社会立法机制研究》，中国社会科学出版社2013年版，第233页。

的冲突中发挥“润滑剂”的协调平衡作用，进一步提升燃气治理决策的质量和民主正当性。

首先，强化居民燃气安全意识，提升公众参与燃气治理积极性。“人的问题往往是安全事故发生的主要诱因，增强居民安全意识是解决燃气安全管理的关键一环。”<sup>①</sup>建议《条例》应当明确燃气行政主管和相关主管部门，应当通过微信、微博、短视频、传统纸媒等多种渠道加强燃气安全知识普及，并采取如燃气法律法规知识讲座、知识竞答等多种形式进行宣传，不断提升公众对于燃气行业的了解程度，推动公众自觉形成燃气安全防范意识，为燃气基层治理体系建设奠定群众基础。同时，鼓励燃气经营单位、学校、基层自治组织等各类主体组织开展燃气安全知识宣传或教育活动，可以在活动中设置相应物质或精神奖励提升活动吸引力，不断增强公众参与燃气治理的主动性、能动性。

其次，建立健全公众监督反馈机制，进一步促进燃气活动的规范化。建议对原《条例》第三十六条第二款规定予以细化，可以借鉴参考 119、110 出警的有关规定要求，对燃气事故及安全隐患分别明确处理的合理时限，确保在黄金时间内避免损失或风险的进一步增加。同时，为提升制度刚性，有必要规定相关单位未在规定时间内及时处理并及时给予报告人反馈的法律责任，彻底根除“不作为”“慢作为”现象，并满足公众参与燃气治理的预期，提升公众的获得感和安全感。

最后，构建燃气行业“吹哨人”保护制度，鼓励内部人员行使监督权。“‘吹哨人’保护制度的定义为：‘针对在工作环境中发现并向有关方面披露一切形式不端行为（这种披露带有一定根据而且恶

---

<sup>①</sup> 陈洪宇：《城市燃气安全治理问题研究与思考—以四川省居民用气安全治理为例》，《中国应急管理科学》2022 年第 7 期。

意)的吹哨人提供的免于打击报复的法律保护’”<sup>①</sup>我国宪法第四十一条第二款规定“对于公民的申诉、控告或者检举,有关国家机关必须查清事实,负责处理。任何人不得压制和打击报复”已经为“吹哨人”制度的建立提供了上位法依据,2015年修订的《中华人民共和国食品安全法》首次在具体的法律中明确了“吹哨人”制度,后续又出台了一系列配套制度对“吹哨人”予以保护,为各地设立该制度提供了良好的实践经验。南京市人大常委会在地方立法中也开展了有益探索,如在《南京市安全生产条例》等地方性法规中也建立“吹哨人”制度。因此,建议此次《条例》的修订,可以在借鉴学习过往经验的基础上,结合燃气行业的特点,构建燃气行业“吹哨人”保护制度,明确燃气经营单位内部人员不得因其内部人员的举报行为,采用调整工作岗位、降低工资、福利等待遇或者解除、变更劳动合同等方式对举报人进行打击报复,有效消解“吹哨人”的后顾之忧。

---

<sup>①</sup> 彭成义:《国外吹哨人保护制度及启示》,《政治学研究》2019年第4期。