



编者按

中央城市工作会议提出，要牢牢守住城市安全底线。

“黑气”治理关乎城市公共安全底线、关乎人民的生命财产安全。“黑气”治理既是重大的民生工程，也是一项极其复杂的社会治理课题。

今日刊发的这份调研报告，为我们提供了一个难得的“治理样本”。这是通过扎实的调研后撰写出的一份高质量的调研报告，逻辑清晰，论据充分，对策务实。调研报告从城市公共安全底线、法治化市场秩序、高质量发展与高水平安全良性互动的多个维度，通过详实的数据和深入的剖析，清晰、全面地展现了东莞“黑气”治理的理念、举措及取得的成效，深刻分析了当前“黑气”治理面

## 一、引言

近年来，国家连续出台多项政策文件，对强化燃气安全管理、严厉打击“黑燃气”（下面简称“黑气”）提出明确要求。东莞市作为粤港澳大湾区的制造业名城，人口倒挂现象显著，出租屋、餐饮场所数量庞大，燃气用户多而散，钢瓶数量占广东省的1/6，形成了对瓶装液化石油气（LPG）的刚性且多元化的需求。在这一背景下和利益的驱

## 二、调研方法

本次调研采用多元混合调研方法。

1、**数据统计分析**。调取近两年全市燃气行政处罚案件、气瓶充装、销售及“黑气”举报投诉等数据。

2、**实地暗访勘察**。组织对多个“黑气”高发区域的出租屋、临街商铺进行暗访，观察“黑气”配送模式和储存环境。

3、**部门座谈交流**。与相邻地市部门，以及东莞市

## 三、东莞市“黑气”市场现状与特征分析

（一）“黑气”的定义与范畴。广泛定义：根据《城镇燃气管理条例》对燃气经营行为的有关规定，本报告所称“黑气”，是指在东莞市行政区域内，未取得《燃气经营许可证》的企业或个人，非法从事液化石油气储存、充装、运输、销售等活动的统称。扩展定义：2023年以来，东莞市自我加压，扩大“黑气”定义范畴，除了打击无经营许可非法销售燃气的违法行为外，还将东莞市正规燃气企业未落实入户安检，以及毗邻广州、深圳、惠州等城市的镇街。高发区域中，又以工厂周边、出租屋密集的城中村，以及小型餐饮业聚集的街巷为多发点。这部分用户对价格敏感，用气需求大，且安全意识不足。

（二）“黑气”高发区域地理分布特征。东莞市“黑气”市场分布呈现显著的空间集聚性，高发区域主要集中在城市化进程快、人口密度大的镇街，以及毗邻广州、深圳、惠州等城市的镇街。高发区域中，又以工厂周边、出租屋密集的城中村，以及小型餐饮业聚集的街巷为多发点。这部分用户对价格敏感，用气需求大，且安全意识不足。

（三）“黑气”产业链运作模式分析。“黑气”已形成一条隐蔽的非法产业链，多以老乡团伙、家族团伙的形式进行运作：气源端，主要通过跨区域与正规站点的内部人员勾结，获得气源，或者将正规气瓶中的气倒灌至报废瓶进

临的挑战。更为可贵的是，调研报告前瞻性地提出了构建“全链条、常态化长效治理体系”的六大策略，从“智慧监管”到“信用机制”，从“区域协作”到“社会共治”，其核心是推动治理模式从短期攻坚向长效常治的深刻转变。调研报告为粤港澳大湾区乃至全国同类城市破解燃气安全治理难题，提供了极具借鉴意义的东莞经验、东莞方案。

希望这份来自一线的深度思考，能引发行业更广泛、更深入的讨论与实践，共同筑牢城镇燃气安全防线，共同推进城镇燃气安全治理体系和治理能力的现代化，为城市安全、稳定、和谐、高质量发展作出新的、更大的贡献。

使下，“黑气”市场潜滋暗长，已成为城市公共安全体系中一个不容忽视的风险点，对其进行彻底治理迫在眉睫。

本次调研的目的，旨在系统摸清东莞市“黑气”市场的现状、特征与流通规律，深度剖析其滋生蔓延的深层次原因，全面评估当前治理工作的成效与短板，最终提出一套治标与治本相结合、短期攻坚与长效治理相衔接的系统性治理方案。

相关职能部门，还有部分镇街开展座谈，了解职责分工与协作难点。

4、**企业访谈**。与主要正规瓶装气企业负责人、站点管理人员、送气工进行访谈，了解市场冲击情况和运营困境。

5、**走访调查**。走访城中村、餐饮商户进行市场调研，了解用气习惯、安全意识及对“黑气”的认知态度。

行“串瓶”；储存运输端，多在出租屋、闲置民居、货车车厢内非法储存，使用改装面包车、三轮车等普通车辆进行运输；销售端，通过便利店、水店、熟人介绍、发放小卡片、社交媒体（微信）等方式联系客户，提供“上门换气”服务，交易方式灵活且隐蔽。

（四）“黑气”滋生蔓延的深层次原因剖析。一是经济驱动因素。“黑气”与正规气之间存在显著价差，通常便宜20%-30%，这源于其逃避了税收、钢瓶检测、保险、员工培训等合规成本，背后的高额非法利润是驱动其铤而走险的根本原因。二是市场供给因素。部分区域正规瓶装气企业的配送服务网络覆盖不足，取消自提气后未及时充实送气工队伍，配送响应不及时，且需收取配送费，无法满足一些出租屋、小型餐饮用户便捷、经济的需求，为“黑气”提供了市场空隙。三是监管体系因素。对“黑气”经营行为的行政处罚力度与其高风险和高收益不匹配。基层监管力量薄弱，执法队伍人手不足，缺乏专业的调查办案力量和技术手段，难以应对隐蔽、流动的违法犯罪行为。四是社会认知因素。部分用户，特别是低收入群体和流动人口，安全意识淡薄，对“黑气”的巨大风险认识不足，为省钱而主动选择“黑气”。



检查燃气场站安全生产工作



检查餐饮场所用气情况，向用户宣传用气安全知识。



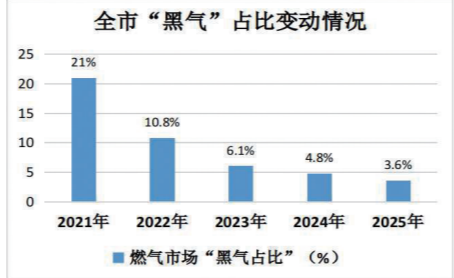
东莞市镇街分局开展“黑气”打击行动

## 四、东莞市“黑气”治理工作情况

（一）全链条管控，在“管”字上织密防线。一是加强统筹协调，市城管局于2022年8月成立“打黑气”专项小组，以“下基层、抓典型、办案件”为主线，与公安、市场监管局等部门召开联动协调会，深入研究“黑气”案件中危险作业罪和非法经营罪的立案条件，推动“两法衔接”，为镇街（园区）提供指导力量。二是加强科技赋能，全面推进联联控枪工作，对气瓶充装、运输等情况实施精准管控。一方面建立市瓶装气智能化监管平台，对全市23座瓶装气储配站、517台充装枪实施电子联联控枪，对490万只钢瓶的建档、充装、配送、安检、回瓶实行全流程闭环记录。在储配站的充装台上加装360度旋转的高清摄像头，全方位监控违法行为。三是完善配送环节管理，市燃气行业协会推进瓶装气配送车辆规范化管

## 五、东莞市“黑气”治理工作成效

（一）正规气市场份额呈上升趋势。2022年，东莞市瓶装气供应量36.6万吨，入户安检数约为164万户次，经过2年打击“黑气”的努力，2024年，东莞市瓶装气供应量约为42.8万吨，入户安检数约为186.36万户次，分别增长16.9%和13.6%，全市正规气市场份额呈上升趋势。



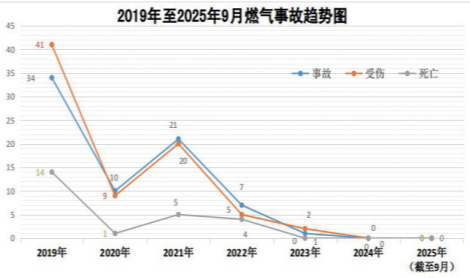
威慑力。三是持续实施“黑气”有奖举报，2021年市燃气行业协会出台了《东莞市“黑气”专项举报奖励方案》，累计收到群众举报线索1270条，其中有效线索531条，累计发出奖励金额148.122万元。

（三）全方位保障，在“防”字上构筑堤坝。一是强化行业监管和媒体曝光。2022年以来，市城管局每年梳理燃气执法典型案例以及部分“黑气”刑事案件，在媒体进行曝光。2023年，市城管局还编制了《东莞市城镇燃气领域典型执法案例汇编》，指导分局打击“黑气”。二是制定跨区域联合执法机制。2022年，市城管局分别与惠州、深圳、广州等城市签订了《共同打击跨区域运输销售黑气违法行为联动机制备忘录》，先后移交“黑气”线索证据21条，积极协调跨市打击“黑气”。

经过近年的集中治理，东莞市“黑气”比例持续下降，用户用气质量和用气安全得到了有效保障，从2022年5月至今，实现了全市燃气事故“零亡人”目标。

实入户安检的燃气为主。

（三）燃气事故（事件）实现“双下降”。燃气事故从2019年的34宗、14人死亡，下降到近两年燃气安全责任事故“零发生”。事故（事件）数量和亡人数量实现大幅度的“双下降”，燃气安全形势平稳向好。



# 东莞市“黑燃气”治理工作现状与对策思考

东莞市城市管理和综合执法局 张立 李文利

## 六、存在困难

（一）跨市溯源追查难度大。经过近一段时间强有力的“黑气”打击措施，东莞市市内“黑气”违法气焰已经得到明显的遏制，但部分从事“黑气”人员从外地如韶关、揭阳、汕头、河源、广州黄埔、深圳龙岗等地的气站进行充装，再运回东莞进行销售，“黑气”源头追踪难度较大。例如，今年一宗从惠州流入桥头的“黑气”案件，因外市企业不配合，询问取证难，立案条件不足，最终移送线索至惠州进一步处理。

（二）固定证据所需时间长。“黑气”类案件情况复杂，特别是非法经营类的大案要案，所需蹲点摸排时间长、证据链广而杂，当事人违法成本低，多数现场弃车逃离，证据链一旦断开，如果没有公安部门的配合，后续调查和取证都有很大阻碍，以至于“黑气”类办成的案件比例不高。

（三）立案入刑“门槛高”。2021年3月《中华人民共和国刑法修正案



张立带队，赴市公安局联合开展“黑气”专项打击统一收网行动。

（一）强化企业主体责任，构建智慧监管体系。一是完善瓶装气智能监管系统，全面应用联联控枪、智能角阀、二维码标识等技防手段，构建“充装—运输—配送—用户”全生命周期可追溯系统，实现每只气瓶“来源可查、去向可追、责任可究”。整合气瓶充装、运输车辆、配送人员、用户信息等数据，运用大数据分析实现智能预警，提升监管精准度。二是推行“一户一卡”实名制登记，详细记录用气地址、设备信息、安检记录等数据，为精准监管提供支撑。三是规范配送服务管理，统一配送车辆标识、人员着装、服务标准，强制使用符合标准的“六统一”电动配送车，安装GPS定位系统，实时监控配送轨迹。四是深化“安检+宣传”模式，组织燃气企业、执法人员、网格员、物业公司联合入户，同步提供用气设施更新、安全隐患整改等一站式服务。

（二）完善信用监管机制，建立行业退出制度。构建以信用监管为核心的新型监管机制，推动行业优胜劣汰。一是根据《东莞市燃气行业信用评价管理办法》，实施分级分类监管。二是建立



东莞市瓶装液化石油气智能监管平台

（十一）》增设危险作业罪，但适用门槛很高，关键难点在于如何认定一个“黑气窝点”具有发生重大伤亡事故的现实危险。实践中，法检部门大多认

## 七、构建东莞市“黑气”治理长效体系的策略建议

“黑气”治理容易出现反弹回潮。为彻底铲除“黑气”滋生土壤，巩固整治成果，必须突破“运动式执法”的局限，将治理模式从短期攻坚向长效常治转变。从系统性、协同性角度出发，提出构建一套“企业主体、属地负责、部门联动、社会参与、科技赋能”的全链条、常态化的长效治理体系，以期实现源头根治、长效监管。

黑名单制度，对存在重大安全隐患、多次违法违规的企业和从业人员，依法实行市场禁入和行业退出。三是推动行业整合升级，支持优势企业兼并重组，培育优质的区域龙头企业，促进瓶装气企业集约化发展。

（三）深化部门协同治理，提升执法办案效能。一是依托燃气工作专班，实行季度会商、月度研判、重大案件即时协商制度，完善案件移送、信息共享、证据互认工作机制。二是探索燃气领域行政执法与刑事司法衔接工作实施细则，明确“危险作业罪”的证据标准、移送流程和办案指引，建立检察机关提前介入机制，形成打击违法犯罪合力。三是组建联合执法队伍，定期开展跨部门联合检查。四是建立重大案件联合督办机制，对跨区域、团伙化、规模化黑气案件实行专案专办，一查到底，形成有效震慑。

（四）建立区域协作机制，构筑联防联控网络。积极发挥莞深惠等9市跨区域燃气执法联动机制作用，畅通部门信息协同渠道，严厉打击瓶装气非法经营、充装、销售等违法行为，形成“一张网”效应，堵住外市流入“黑气”。

（五）推进基础设施升级，优化能源供应结构。系统推进燃气基础设施现代化改造，构建安全高效的能源供应体系。一是实施“瓶改管”“十五五”规划，明确“轻重缓急、分步实施”的改造路径，同步开展新建住宅小区管道燃气配套设施标准化建设。二是加快应急气源站、智能调压站等基础设施建设，提高管道燃气覆盖率和供应保障能力，促进天然气高质量发展。

（六）创新宣传引导方式，构建社会共治格局。构建多维度、立体化的燃气安全宣传教育体系。一是打造“线上+线下”全媒体宣传矩阵，线上通过公众号、短视频平台等新媒体渠道，定期发布安全用气知识、“黑气”识别技巧和典型案例警示；线下深入社区、企业、学校等场所开展“五进”宣传活动，开办燃气安全“大讲堂”，宣传“黑气”的危害。二是建立分级警示教育机制，制作通俗易懂的科普宣传材料，针对餐饮用户、行业从业人员开展专业安全培训和合规经营教育。三是开展“安全用气示范社区”创建活动，形成政府监管、企业自律、社会监督、公众参与的共治格局。

治理“黑气”是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就。东莞将拿出“久久为功”的韧劲和“标本兼治”的智慧，构建长效治理体系，从根本上遏制“黑气”蔓延势头，筑牢城市燃气安全防线。