

# 行业协会模式引入加油(气)站规划与管理研究

吴娇蓉

(同济大学, 上海 200092)

**【摘要】**我国目前的加油(气)站规划管理呈现出完全政府行为或完全市场行为两个极端,产生“一管就死,一放就乱”的问题。本文将商业活动中行业协会管理模式引入加油(气)站规划和管理过程,并深入研究和分析其可行性。

**【关键词】**行业协会;加油(气)站规划与管理;规划与建设

## Guild Mode for the Gas Station Planning and Management

WU Jiaorong

(Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** The gas station planning and management in China always goes from one extreme to the other, such as from government management to market economic system. This mode meets the problem of “when manage then no act, when open then fall into confusion”. The purpose of this paper is to introduce the business guild mode into the gas station planning and management process, and analysis the feasibility of guild mode for gas station system.

**Keywords:** guild mode; gas station planning and management; planning and construction

国家经贸委明确要求,在2003年底之前全国各城市必须完成加油(气)站规划,同时对加油(气)站规划实施提出保障措施。这是因为加油(气)站建设具有公共服务设施和市场化企业行为的两重性,在日益开放的市场经济下,采取何种手段和方法达到规范化的管理,成为政府和加油站企业共同关注的问题。我国目前的加油站管理呈现两个极端:完全政府行为或完全市场行为,出现“一管就死,一放就乱”的情形。在这一轮的加油站规划中,各城市都出现了布局混乱、资源浪费、效益低下、恶性竞争的局面。可见,现行的加油站规划

收稿日期:2003-10-13

管理模式迫切需要更新。

受到国内外商业活动中行业协会管理模式的启发,加油(气)站规划管理过程中是否有可能引入行业协会?如何发挥行业协会在政府和企业之间的桥梁作用?笔者将从政府、行业协会、一般企业之间的相关关系入手,研究加油站行业协会与政府和企业的规划管理的新模式,并探讨可行性。

## 1 政府、行业协会和企业的相关关系

### 1.1 我国政府管理职能的转变

随着社会主义市场经济体制的建立,我国政府正从市场经济活动与企业经营活动中全线退出,全面承担起政府应有的职能,即努力造就并维护公平、有序、竞争的市场环境;规划城市结构,搞好产业政策导向,利用经济杠杆和法律手段进行宏观管理的功能,加强监管和监督的力度。这样就具备了政府将部分行业管理的职能转移给有关社会组织的条件,利用中介力量(行业协会)对经济和企业进行间接管理。

### 1.2 行业协会理论

行业协会是商品经济发展到一定阶段的产物,它是构成发达的市场经济体系的一个重要标志。从市场经济角度看,规范运作的行业协会具有降低交易成本的功能。政治学家认为,发达的行业协会群落有助于实现社会的民主化结构。从一般意义上说,制度经济学关于企业性质的分析框架,能延伸证明企业有动力去组建行业协会的推理。从个人生产过渡到企业生产有助于降低交易成本,从企业单打独斗闯市场发展到通过行业协会的中介作用参与市场竞争也有助于降低交易成本。因此,有两点需要引起注意:

(1) 企业以预期能实现剩余索取权为前提。而行业协会却不追求自身盈利,它具有自律和维护市场秩序的

功能,具有一定公共物品的性质。

(2) 当行业协会承担起较多公共职能的时候,对政府职能的考虑就有了不同于市场的另一维度。

### 1.3 发达国家行业协会的基本运行模式

发达国家行业协会大体上分为两类:一类是企业注册时必须加入的行业协会组织;另一类是企业自由选择加入的行业协会。后者占大多数。国外行业协会的显著特征是民间性、广泛性、自愿性、服务性及中介性。它不具有任何政府管理职能,只发挥中介作用,是沟通企业和政府的桥梁。发达国家行业协会的基本功能可概括为:企业利益的忠实代表;企业与政府沟通的桥梁;企业的服务者与协调人;为企业提供多功能服务;为企业发展提供方便;协助政府制定行业政策。

例如德国几乎每个行业都有协会,但这些协会并非政府部门,行业协会只代表行业利益,不承担行业管理义务。在德国的行业协会中,除工商大会是法定机构,所有企业必须加入外,其他各种协会都是自愿性质的。企业可自主选择加入与否。每年的财务报告也需要通过会计公司的审计及会员大会的审核。因此,行业协会收取的会费及有偿服务费只是为了弥补支出,如果当年经费有富余,第二年就会下调会费。德国行业协会的一个重要职能是对政府游说,在政府制定政策时为本行业争取最大利益。德国行业协会之所以能吸引众多企业参与,主要就是因为它能有效地代表该行业的利益。

美国行业协会的模式或许是世界上最灵活和丰富多彩的。例如,美国房地产经纪人协会分为全国、各州和区域三个层次。协会会员每年缴纳会费约400美元。房地产经济商在缴纳会费并加入全国房地产经纪人协会后,就可以在自己的文件合同上使用房地产经纪人协会的标志。这种标记是美国房地产中介行业的信誉象征,很容易获得客户的认可。美国行业协会的经费来源包括会员的会费、举办各种培训班、展览或学术讲座的收入以及政府机构和某些企业的赞助等。

### 1.4 中国行业协会和政府之间存在的主要问题

我国各地行业协会已经有一定的发展,以上海市为例,2001年底,上海市级社团中的137个行业协会主要分布在工业、商业、建设系统,占全市行业协会总量的77%。从目前行业协会的运作来看,行业协会与政府之间主要存在下述问题:

(1) 行政化倾向普遍。大多是由政府有关部门自上而下组建的,至今行政色彩较重,对政府的依附性较强。一些政府主管部门出于种种原因,把行业协会纳入自己直接管理的范畴,使行业协会局限于某一系统、某一部门,形成封闭性的特征。行业协会的基本职能、具体职能、功能定位、组织结构都不够明确。大多数行业

协会都不具有承担独立民事责任的法人主体地位。

(2) 与政府有关的另一个问题是行业协会领导的身份定位。政府领导兼任行业协会领导,虽然能妥善处理协会与政府的关系,但巨大的代价则表现为行业协会成了政府的附庸,很难代表企业的利益与政府交涉。

(3) 与政府有关的第三个问题是人员编制。现阶段,在我国各地方行业协会中,兼职、专职者的工资、社会保险等由谁来解决?在制度上不清楚。以我国的现实条件,推动行业协会发展还离不开政府的支持,还需要“扶上马,送一程”。实践中的要害不在于政府给几个专职人员编制,而在于不干预行业协会的日常工作,从制度上落实政会分离。

### 1.5 相关关系研究

按照上述理论,处理好政府、行业协会、企业、市场经济之间的相关关系是确保行业协会管理模式良性发展的基础,它们之间的关系应为:

(1) 行业协会不是政府,行业协会的职能不应当是政府职能的简单转移;行业协会不是企业,行业协会的职能也不应当是企业职能的简单集合。

(2) 行业协会是企业与政府、企业与社会、企业与市场的桥梁。应形成一种新型管理的制度结构——分散责任、分散公权,逐步从由政府出面、政府主导,向行业协会主导过渡,转变政府对企业和社会“一家对万家”的博弈格局。

## 2 加油(气)站行业协会与政府和企业的关系研究

### 2.1 现有的加油(气)站规划管理模式

加油(气)站是市政基础设施之一,一方面该设施是在城市用地规划许可和满足交通需求条件下为市民提供生活服务,具有密度和服务半径的要求;另一方面加油站的建设和经营又是一种与利润相联系的企业行为。

目前,我国大多数城市加油站规划与管理均由市政府经贸委牵头,由成品油市场整顿管理办公室执行。是“一对多,上对下”的管理模式。这种模式行政指令性强,但对市场和企业之间的经济相关关系考虑不足,宏观管理和调控能力受到一定限制。

### 2.2 引入行业协会的管理模式

通过全国加油站规划工作的推进,可以确定加油站的建设和经营应该是一种在政府监管下的市场化行为。根据上述行业协会、政府、企业的相关关系理论,行业协会是以“桥梁”的角色协调政府和企业的关系,并对企业本身有自律和管理的作用。因此,新的加油站规划

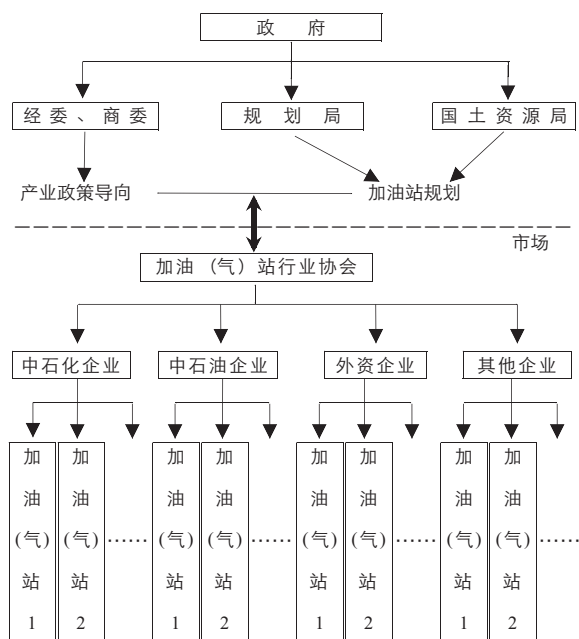


图1 加油(气)站行业协会管理模式图

与管理模式可以参照图1。

在加油(气)站规划与管理过程中，行业协会初期是由上而下建立，为政府主导型。这样首先可以协调好协会与政府的关系，否则协会自身生存都有问题，更谈不上为谁服务了。但这种现象决不应长期存在。该行业协会在逐步发展过程中，利用较短的时间（例如一年左右），明确以“行业服务、行业自律、行业协调”为基本职能，以及相关的具体职能、功能定位和组织结构，实行“自愿入会，自筹经费”，建立市场化运作和规范性管理的体系，实现逐步过渡到与政府的管理职能分离。并通过行规行约、监督服务质量、协调成员关系等方式，发展成自愿和自律性组织，达到规范加油(气)站市场秩序的目标。

行业协会将参与政府规划和论证，介入行业政策制定、执行过程，满足信息和交易规则透明的要求和多方利益的平衡。并负责向会员企业提供市场信息和专业信息，行业协会在维护同行业利益方面处于前台的位置。最终，实现政府职能部门通过行业协会开展行业管理，增加工作效率。

### 3 政府、行业协会在加油(气)站规划实施中的作用分析

加油(气)站建设具有公共服务设施和市场化企业行为的两重性，如果没有规范化的管理，就可能出现布局混乱、资源浪费、效益低下、恶性竞争的局面，甚至

造成有加油服务要求的边远地区得不到服务保障。

在我国各城市加油站规划中，对于符合规划、建设水平高、效益好的加油站往往予以保留，对于不符合规划的加油站则进行调整，在新建道路和待开发区域需要新增加油站。需要调整的加油站涉及到的历史遗留问题比较复杂，政府在规划的实施过程中监管力度需要强化；新增加油站需要解决的是市场准入的规范与公平问题，政府的监管职能应重点通过行业协会来合理制定市场准入原则和经营权的取得程序。因此，对于加油(气)站规划中不同类型的加油站，政府和行业协会承担的功能和作用是不同的。

#### 3.1 政府对规划中列入调整范围的加油站应强化监管作用

##### (1) 无规划、无手续的加油站

政府对不符合加油(气)站布局规划要求的，不符合国家相关文件精神的，未取得合法手续而新建、改扩建的加油站应强行取缔。

##### (2) 无规划、有手续的加油站

政府对不符合加油(气)站布局规划要求的，已取得各种审批手续，但未建设或未建成的加油站，应视为手续无效，立刻勒令停止一切活动。

政府对不符合加油(气)站布局规划要求的，各种手续齐全，符合国务院办公厅国办发【2002】18号《国务院办公厅关于开展加油站专项整治工作的通知》、国家经贸委国经贸传【2002】20号《国家经贸委关于做好加油站专项整治工作有关问题的通知》、各市人民政府办公厅办发相关文件要求的加油站，应出台在规划实施的1~2年内逐步关闭的政策。

##### (3) 有规划、手续不全的加油站

政府对符合加油(气)站布局规划要求，有规划许可证的加油站，应通告加油站企业按照国务院办公厅、国家经贸委、各市人民政府办公厅办发相关文件要求，必须补齐手续，方可继续经营。

#### 3.2 在规划新建加油(气)站过程中突出行业协会管理的作用

列入规划的新建加油(气)站用地，应由城市规划管理部门和国土资源管理部门严格控制，严禁挪作他用。新建加油(气)站用地采用租赁方式，租金由政府规定。土地租用期限和加油气站经营权期限保持统一。

我国政府加入WTO时承诺：2003年开放成品油零售市场，2005年对外开放成品油批发市场。在市场开放的大环境下，对列入规划的新建加油(气)站，申请建设和经营的单位首先应在公平、公正、公开的条件下取得市场准入资格。市场准入资格的评定应由加油(气)站

行业协会进行,并由政府批准实施。

市场准入资格主要从以下四方面评定

#### (1) 服务质量保障

申请新建加油(气)站企业的零售成品油质量应符合国家标准规定的油品质量。同时,应定期接受国家和政府规定的油品质量检查,行业协会有权力进行不定期抽查。必须安装税控装置或具有税控功能的加油(气)机,并定期配合检查和验收工作。承诺油价在成品油批零差价允许范围内,根据市场供求动态制定。申请单位必须具有服务质量、劳动用工、站点消防、安全、票务管理、财务核算、投诉处理等方面的规章制度。

#### (2) 经营业绩

申请新建加油(气)站单位如果已经经营一家以上加油(气)站,应提供已有加油(气)站的经营业绩。对于经营行为良好,能正常盈利的单位在市场准入资格评定申请中拥有优先权。申请新建加油(气)站单位如果没有经营过加油(气)站,应提供加油(气)站建设与经营所需资金的保证。

(3) 承诺加油站的建设符合《汽车加油加气站设计与施工规范》(GB50156-2002),达到国家消防、建筑安全标准。

#### (4) 具备成品油零售经营许可证

申请新建加油(气)站单位(企业、个人)必须具备成品油零售经营许可证。

同时满足以上四项的单位可以获得申请新建加油(气)站的基本准入资格。列入加油站规划调整范围的加油站企业,在申请新建加油(气)站的资格准入活动中享有优先权。

申请新建加油(气)站基本准入资格的单位,以上四项中任何一项不能达到要求的,加油(气)站行业协会不授予市场准入资格。

对于在油品质量、计量和偷逃税抽查中违法违规的单位,累积整改次数超过两次者,取缔市场准入资格。

对于有不良记录的加油站,例如:有证无站、盗卖和私自购买加油站手续以及被工商管理部门和成品油整顿办公室处理过的单位,取缔市场准入资格。

具有市场准入资格的申请加油(气)站建设与经营单位,参加由行业协会组织的加油站经营权招投标活动。行业协会应保证竞标过程公开、公正、公平,中标单位获得建设权和经营权。经营权期限为5年。在行业协会的协助下完成规划、土地租赁、建设、消防、环保等审批手续。经营权中标单位应缴纳经营权中标费。建立“加油站补偿基金”,政府指定行业协会负责该基金的筹集、管理和使用。允许行业协会规定加油站经营权中标费,该中标费应在一定时期内保持稳定。中标单位缴纳的经营权中标费纳入“加油站补偿基金”,主要用于补偿在加油站规划中部分被调整的(无规划、有手

续)加油站。行业协会每年向全社会公布“加油站补偿基金”的筹措和使用情况。

加油(气)站应在中标后一年内建成并投入使用。规定期限内没有建成的加油(气)站,视为放弃建设权和经营权。行业协会负责重新组织招投标活动。

经营权投标中标的单位在经营期限内,能够按照市场准入资格规定,完成相应的经营和管理工作,并接受行业协会的指导和监督。在经营权期满后,由行业协会核定,给予延长经营权2年,不用组织重新招标。

经营权投标中标的单位在建设 and 经营加油(气)站过程中,因违反行业协会的市场准入资格规定或在定期检查和验收过程中严重违法违规,行业协会将对加油(气)站的经营权予以吊销,并重新组织招投标活动。

政府应严格执行加油(气)站规划,任何部门不得擅自变更,确需变更的,须按规定程序报经原批准机关审查同意。

## 4 结语

综上所述,本文探讨了将行业协会管理模式引入我国加油站规划与建设的可行性,这种模式是否能够适应我国的国情,尚需要通过实践来检验。但是,这种模式的推广必须注意:(1)一个地区的市场化进程是行业协会发展的大前提;(2)政府产权制度的改革很重要;(3)市场发育不够健全的地方不能指望用建立行业协会的办法包医百病。

## 参考文献

- 1 天津市成品油市场整顿管理办公室.整顿和规范成品油市场流通秩序文件汇编[Z].天津:2002-1.
- 2 张肖峰,吴娇蓉等.天津市加油(气)站规划[R].天津市城市规划设计研究院,同济大学,2003.
- 3 尹继佐 主编.2003年上海经济发展蓝皮书[M].上海:上海社会科学院出版社,2003.

## 作者简介

吴娇蓉(1973~),女,硕士,同济大学交通运输工程学院讲师。Email: wujiaorong@yahoo.com