**《油气管网设施公平开放监管办法》起草说明**

国家能源局市场监管司

为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，按照国家油气体制改革和天然气产供储销体系建设要求，结合国家能源局2014年发布的《油气管网设施公平开放监管办法（试行）》实施经验，我们组织起草了新版《油气管网设施公平开放监管办法》（以下简称《办法》）。现将起草情况说明如下：

一、起草目的和意义

近年来，我国油气行业快速发展，上、下游市场主体多元化正在形成，各方对于深化油气领域市场化改革的意愿日益强烈、对公平开放的诉求越来越多。2017年5月，党中央、国务院印发了《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》，明确提出要“完善油气管网公平接入机制，油气干线管道、省内和省际管网均向第三方市场主体公平开放”。同时，我国正在全力推动天然气产供储销体系建设工作，天然气管网设施互联互通和公平开放被提升到了更加重要的位置。为此，我们结合新的形势和任务，研究起草了《办法》，进一步加强油气管网设施公平开放及监管工作，以提高油气管网设施利用效率，降低运营成本；促进油气市场多元竞争，推动形成更为合理的社会用能价格；提升油气资源接续保障能力和集约输送能力，促进我国油气市场建设和健康发展。

此外，起草《办法》也是加强油气管网设施公平开放监管工作的现实需要。现行《油气管网设施公平开放监管办法（试行）》即将于2019年初失效，新版《办法》充分总结了有关实施经验，坚持以问题为导向，突出针对性和可操作性，进一步细化完善开放规则和监管要求，将与原有制度文件形成有效衔接。

二、起草过程

2017年8月，国家能源局市场监管司牵头组成了《办法》编制工作组，召开了启动会，研究制定了编制工作方案；10月至11月，组织起草了《办法》（草稿）；12月，召开了编制工作组第一次研讨会，对《办法》（草稿）进行了研究讨论，修改形成《办法》（初稿）。

2018年1月至4月，就城镇燃气设施开放、天然气能量计量等问题，国家能源局市场监管司分别与住房和城乡建设部、国家市场监督管理总局等部委有关司局进行沟通；多次组织行业专家召开研讨会议，听取专业修改意见；向国家发展改革委、国家能源局相关司征求意见建议，整理形成《办法》（征求意见稿）。

2018年5月至6月，我们以国家能源局综合司函的形式向有关部委、各省级能源主管部门、国家能源局各派出机构、主要油气企业和部分大型用户企业、行业协会等广泛征求了意见。此外，国家能源局各派出机构一并征求了本辖区内相关企业意见。6月末，召开了《办法》第二次编制工作研讨会，讨论了意见征求与采纳情况，对《办法》进一步修改完善。

三、主要框架内容

《办法》起草过程中，我们坚持“积极稳妥、适度超前”的原则，既体现改革思路和方向，又充分考虑现实情况。为保持油气管网设施连续平稳运行，保障油气管网设施安全运营，《办法》送审稿提出的公平开放总体思路是：在保障现有用户现有服务并具备剩余能力的前提下，油气管网设施运营企业应无歧视地与符合开放条件的用户签订服务合同，按照合同约定向用户提供油气输送、储存、气化、装卸、转运等服务。

《办法》送审稿共八章四十四条，包括总则、公平开放基础条件、公平开放服务基本要求、信息公开、申请与受理、合同签订及履行、监管措施及法律责任、附则八个章节。

四、主要问题说明

**（一）关于《办法》适用范围。**《办法》适用范围为符合相应技术条件和规范，并按照国家及地方有关规定履行审批、核准或者备案手续且已取得合法运营资质的原油、成品油、天然气管道（不含城镇燃气设施），液化天然气接收站，地下储气库等及其附属基础设施，不包括陆域及海域油气田生产专用集输管道、炼化企业生产作业区内的专用管道、输送非商品质量标准的油气管网设施、军工或涉密油气管网设施。

《办法》规定“城镇燃气设施公平开放执行相关法律法规规定”，相关工作由有关部门按照职责后续研究推进。

**（二）关于天然气计量方式。**当前，我国天然气通常是按照体积计量。而国际上采用的能量计量更能体现不同天然气品质差别。管网设施开放后，混输的天然气热值品质不同，采用能量计量方式有利于准确计量、体现公平，减少结算纠纷，有利于天然气行业健康发展。经与国家市场监督管理总局及委内有关司共同研究，目前我国推行天然气能量计量的基础条件已基本具备，为此《办法》明确提出了天然气能量计量要求。但考虑到设备改造需要一定时间，且相关部门还需制定出台配套技术标准和管理政策予以有效衔接，《办法》同时规定了24个月过渡期。**特别要说明的是，因《办法》不适用城镇燃气设施，故不涉及居民等城镇燃气设施用户的计量计价方式。**

**（三）关于信息公开。**为实现油气管网设施公平开放服务信息透明化，便于用户申请、政府监管和社会监督，《办法》围绕油气管网设施基础信息、剩余能力信息等设计了完整的信息公开管理规则。特别是，《办法》强化了剩余能力信息公开的监管要求，油气管网设施运营企业必须主动提前公开下一自然年度各月剩余能力，并要求实现年度内按月度滚动更新，以保证信息的准确和有效，便于用户提前预计和筹划上下游资源，为申请开放服务创造条件。

**（四）关于开放申请和受理。**用户按照油气管网设施运营企业公开的材料目录提交开放申请，但不得恶意抢占服务能力。

考虑到实际开放过程中，有可能是单个用户提出开放申请，也有可能是多个用户联合提出开放申请，还有可能是油气管网设施运营企业通过招投标等方式主动向社会提出开放邀约，因此《办法》规定油气管网设施运营企业可根据实际情况采用集中或分散两种方式受理用户申请。但无论是何种受理方式，都必须要按照要求公开有关信息，相关受理结果都必须要报送监管机构接受监管。

此外，为推动《办法》有效落实，我们正在研究制定信息公开示范文本等相关配套实施细则，以更好地推动我国油气管网设施公平开放及监管工作。