附件2：

**《上海市石油天然气管道保护办法（征求意见稿）》**

**起草说明**

为贯彻落实《中华人民共和国石油天然气管道保护法》（以下简称《管道保护法》），进一步加强本市石油天然气管道安全保护，根据国家、市政府和市安委会有关工作要求，市发展改革委会同有关部门和单位起草形成了《上海市石油天然气管道保护办法（草案）》（以下简称《办法（草案）》），现就有关情况说明如下。

一、制订《办法》的必要性

**（一）保障能源和公共安全，维护本市稳定发展的需要**

石油天然气是国民经济和社会发展重要战略资源。上海是能源输入市，一次能源全部由外部输入，能源对外依存度高。管道运输是能源运输的重要手段，本市原油、天然气以及航空煤油供应几乎全靠长输管道输送，一旦管道发生事故或中断，将直接影响本市能源安全和公共安全。因此，管道安全已关系到全市人民的生产、生活，是一个重大的经济、社会和民生问题。

**（二）提升工作水平，解决管道保护面临问题的需要**

从上海情况看，突出有三方面问题。**一是管道保护管理体制进一步理顺问题。**2019年3月上海市人民政府办公厅印发《关于市级议事协调机构和临时机构清理规范工作的通知》，明确撤销上海市油气管道保护和安全隐患整改工作领导小组。在市政府层面缺少油气管道保护相关协调机构的情况下，各部门职责分工不够明确，不利于部门之间形成工作合力。**二是高后果区管理问题。**作为国际大都市，上海大部分运行中的超高压油气管道已逐渐被居住、公共等人口密集场所包围，管道外部环境趋于复杂。经测算，本市油气管道高后果区119处，占全市管道总长60.5%。而《管道保护法》出台时还未有高后果区识别及风险评价等相关规定。**三是管道保护特定范围内施工作业管理问题。**上海城市布局紧凑，油气管道与铁路、公路、河道等工程存在大量交叉，第三方施工多、开工频繁。尤其是管道沿线的村镇小型项目，因随机性强、事前不报备等原因，监管难度较大。

**（三）填补地方法律缺位，有效实施国家法律的需要**

2019年1月，国家能源局印发了《能源行业深入推进依法治理工作的实施意见》（国能发法改（2019）5号），在主要任务“积极推进能源立法，健全能源法律制度体系”中明确提出“地方能源管理部门要结合本地实际，研究制定涉及能源设施保护、安全生产、用电安全与民生利益紧密相关的法规规章。”上海市高度重视输油气管道保护工作，于2012年7月出台了《上海市人民政府关于贯彻实施<中华人民共和国石油天然气管道保护法>的通知》（沪府发（2012）68号），对落实工作责任，保护管道安全作了具体规定。但该通知法律效力有限，且已于2017年6月30日到期。

二、起草过程

2017年5月，我委启动《办法（草案）》研究制定工作。主要开展了以下几方面工作：

**一是梳理国家规定，调研本市现状。**系统梳理《管道保护法》《油气输送管道完整性管理规范》以及国家八部委《关于加强油气输送管道途径人员密集场所高后果区安全管理工作的通知》等，深入调研本市各级管道保护工作及管道企业管理做法，准确识别面临的突出问题和发展短板，提出具有针对性的管理措施。

**二是学习借鉴外省市相关立法经验。**主动学习对照浙江、山西、江西、贵州、河南、广州、山东等省市已经印发的管理条例或办法，并赴江苏、辽宁、吉林等外省市与管道保护主管部门交流，在制定过程中结合本市实际充分吸收借鉴好的经验做法。

**三是广泛征求采纳各方意见建议。**我委先后召开多次行业专家、全市管道企业、相关政府部门意见征询会、座谈会，并两次发函征求有关部门和单位意见，积极采纳相关建议。

三、主要内容

《办法（草案）》包括总则、职责分工、管道规划与建设、管道运行期的保护、应急处置、法律责任、附则共七章37条。

**第一章：总则，共3条。**具体条款包括目的和依据、适用范围、工作原则等。

**第二章：职责分工，共4条。**具体条款包括属地政府及其派出机构、市区两级管道保护主管部门、市政府相关部门以及管道企业工作职责等。

**第三章：管道规划与建设，共8条。**具体条款包括管道规划编制和衔接、管道选线具体要求、管道建设用地和临时用地复垦、管道项目核准、管道建设及设置标志桩和警示牌、竣工验收及备案等。

**第四章：管道运行期的保护，共10条。**具体条款包括管道保护范围、管道巡线及监控要求、管道保护范围内特定施工管理、管道停运及启用、高后果区识别、风险评价及管理、管道信息化管理、危害行为举报机制等。

**第五章：应急处置，共4条。**具体条款包括管道企业、区级人民政府应急预案制定及预案启动等。

**第六章：法律责任，共6条。**具体条款包括法律指引、管道企业的法律责任、违规施工的法律责任、政府部门的法律责任、涉及民事及刑事法律责任。

**第七章：附则，共2条。**具体条款包括相关定义和施行日期。