

省政府关于进一步加强石油天然气管道保护提升安全发展水平的意见

苏政发〔2014〕135号

各市、县（市、区）人民政府，省各委办厅局，省各直属单位：

为深入贯彻《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国石油天然气管道保护法》（以下分别简称《安全生产法》和《管道保护法》）和《企业事业单位内部治安保卫条例》（国务院令第421号）、《危险化学品安全管理条例》（国务院令第591号），进一步加强石油天然气管道保护，落实保护责任，提高管理水平，消除安全隐患，防止和减少安全事故，切实保障人民群众生命财产安全与社会和谐稳定，现提出如下意见。

一、管道保护工作总体要求和主要任务

（一）总体要求。按照建设“平安江苏”决策部署，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，坚守发展决不以牺牲人的生命为代价的红线，全面落实油气管道保护和安全生产责任，健全协同监管体制，强化应急联动机制，筑牢油气管道保护责任网、监督网、保障网，确保油气管道生产安全事故明显减少，油气管道保护和安全管理水平明显提升。

（二）主要任务。全面开展油气管道底数普查和安全状态检查，确保所有管道权属明确，责任清晰。全面开展油气管道隐患整治攻坚，确保2017年9月底之前所有隐患整治到位。按照科学决策、规划引领的要求，进一步健全完善油气管道规划、布局、建设、运营的全过程管理。按照基础牢固、保障有力的要求，进一步健全完善油气管道保护和安全生产法规体系、标准体系。按照职权法定、权责统一的原则，进一步健全完善油气管道保护和安全生产责任体系、监管体系。

二、全面落实管道保护责任

（一）落实企业主体责任。投资拥有或受托运营石油天然气管道的企业（以下简称企业），依法承担管道保护和安全生产主体责任。企业负责人、实际控制人是管道保护和安全生产的第一责任人，对管道保护、安全生产负全面责任。油气管道项目报批之前，企业要依法对管道建设项目进行安全预评价，辨识与分析项目的潜在危险和有害因素，确定其与安全生产和管道保护法律法规以及标准规范的符合性，提出管道保护和安全生产对策措施；要认真开展路由比选，严格遵

守城乡规划部门确定的路由和选址方案，确保保护距离符合法律法规和强制性技术规范的规定；要根据管道设计压力、流量要求，结合运营后“增压扩输”的潜在需求，依照安全技术规范科学确定管线材质、管道壁厚和防腐措施。油气管道项目经依法核准后，企业要依照法规规定选择具备相应资质的勘察、设计、施工、工程监理单位，依照相关规范组织管道建设，确保施工安全，确保管道安全保护设施与管道主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。项目未经安全条件审查和安全设施设计审查合格，不得开工建设。油气管道建成后，企业要依照法规规定及时设置管道标志，经试运行后，要组织竣工验收，建立全套管道项目档案并提交竣工测量图。油气管道运行过程中，要健全监护制度，加强检测维修，完善应急预案，及时排除隐患；对不符合安全使用条件的管道，要及时更新、改造或停止使用。对停止使用的管道，停用前要排空油气，并由企业组织拆除；不予拆除的，企业要落实管护责任，并报县级以上人民政府及有关部门备案。

（二）落实属地监管责任。按照习近平总书记关于安全生产“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的重要指示精神，全面贯彻《安全生产法》《管道保护法》和《江苏省安全生产“党政同责、一岗双责”暂行规定》（苏发〔2014〕13号），落实属地监管责任，执行“一票否决”。县（市、区）及以上人民政府对本辖区管道保护和安全生产负全面监管责任，要加强对管道保护和安全生产工作的领导，建立健全工作机制，落实执法监管工作经费，支持和督促有关部门依法履行各自职责。要将管道保护纳入安全发展规划，纳入重要议事日程，健全完善管道安全应急管理“一案三制”（预案、法制、体制、机制），组织隐患排查和专项治理，依法关闭不符合安全生产条件的油气生产经营单位，并依照有关规定负责或授权、委托有关部门组织事故调查处理，向社会公开处理结果。乡镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构，要加强对本行政区域内油气管道安全生产状况的监督检查，及时制止违法占压、损毁管道设施的行为，协助上级人民政府有关部门依法履行监管职责，共同做好管道保护工作。

（三）落实部门监管责任。省能源主管部门负责制定和实施油气管道发展规划，依法核准油气管道建设项目，主管全省管道保护工作，协调处理涉及管道保护的跨省辖市重大问题，指导、监督有关单位履行管道保护义务，依法查处危害管道安全的违法行为。安全生产监管部门对安全生产实施综合监督管理，督促油

气管道企业依法落实安全生产主体责任，依法实施涉及油气管道（城镇燃气管道除外）企业安全生产相关行政许可，参与油气管道安全生产事故的应急救援和事故调查处理。公安机关负责企业治安保卫和消防安全的日常监督、指导，预防、制止和查处危害油气管道设施安全的违法犯罪行为，参与灭火和应急救援工作。城乡规划部门负责确定管道项目规划选址方案，确保管道合理路由，并确保与既有管道相交、相遇、相邻的其他项目选址或路由符合法律法规、技术性规范有关安全距离的强制性要求，依法查处非法占压、挤占的违法建设行为。住房城乡建设部门负责油气管道建设期间的施工安全生产监管，依法加强对管道有影响的施工作业施工许可及监督管理。国土资源部门依法办理管道项目用地。水利部门负责跨河、临河管线审批。环保部门负责依法审批管道项目环境影响评价文件，查处环境违法行为。档案部门负责项目建设档案业务全过程监督指导。质监部门依法加强相关产品质量监督，查处违法违规行为。卫生计生部门负责相关医疗卫生救援工作。其他部门依照各自职责，做好相关监管工作。

三、建立健全管道保护工作机制

（一）成立省石油天然气管道保护工作领导小组。由分管安全生产工作的副省长任组长，分管安全生产工作的副秘书长和省发展改革委、安监局相关负责人任副组长，省编办、档案局、综治办、公安厅、财政厅、国土资源厅、环保厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农委、水利厅、卫生计生委、质监局、安监局、海洋与渔业局、法制办、林业局等部门分管负责人为成员。领导小组负责统一组织领导全省油气管道保护和安全生产工作，研究拟订涉及油气管道保护工作的重大政策、措施，指导和督促各地、各部门和驻苏央企、省属企业等开展管道安全隐患排查和整治工作，统筹协调管道保护和隐患整治中的重大问题，推动构建管道保护和安全监管长效机制。各地要根据本地实际建立有关领导牵头、相关部门参加的操作性强、可靠管用的工作机制。

（二）设立省石油天然气管道保护领导小组办公室。办公室设在省发展改革委（能源局），由省发展改革委（能源局）相关负责人兼任办公室主任，省安监局、公安厅、住房城乡建设厅分管负责人兼任副主任。办公室承担领导小组日常工作，负责督促有关地方、部门和企业落实责任和领导小组交办事项，会同有关部门开展专题研究，提出油气管道保护政策、措施建议。在领导小组统一领导下，

领导小组办公室根据工作需要，分别组建总体协调、安全监管、安全保卫等三个专项工作小组，协调配合，开展工作。

四、着力强化管道保护工作基础

（一）完善法规制度。根据《安全生产法》《管道保护法》规定，结合省情实际，开展调查研究，起草《江苏省石油天然气管道保护实施办法》，明确责任主体、工作机制、保护手段、工作标准，细化相交、相遇、相邻处置原则和方法，完善建设、运营、退役管理职责和程序，条件成熟时，尽早上升为地方法规，进一步夯实管道保护法制基础，推进管道保护工作常态化、规范化、法治化。

（二）充实机构人员。企业要把管道保护和安全生产作为首要任务，实行一把手负总责、分管领导具体负责的领导体制。设置安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员。配备专门人员负责日常巡护，建立专业检测队伍，负责定期开展内外检测，组建应急处置队伍，以备应急之需，做到日常巡护、专业检测、应急处置“三支队伍”人员充足、技能合格、履职到位。企业主要负责人、分管负责人、安全生产管理人员应当取得安全资格证书。企业从事巡护、检测和应急处置的人员，包括使用的派遣劳务工、实习生，应当事先进行专业培训，合格后方可上岗。各级政府有关部门要统筹人员、编制，确保管道保护职能到部门、责任到人员。

（三）落实经费物资。管道企业应当保证满足安全生产条件所必需的资金投入，管道项目安全设施投资应当纳入建设项目概算。油气管道投入运行后，按照规定提取安全生产费用，用于管道巡查、检测、管护和应急处置等，发现安全隐患的，还要及时拨付和使用隐患整治改造费用。企业要结合各自管道长度、服务区域、输气压力、穿（跨）越埋深以及周边环境，根据有关法规和技术规范，配备完善实时在线监测系统、手持（移动）检测工具和应急处置设备。涉及跨江跨湖、穿越铁路高速公路等重大关键工程的，鼓励企业相互合作共同组建技术先进、手段完善的检测应急队伍，或依照合同委托有资质的专业机构进行检测和维修，实现设备共享、平台共用。地方各级人民政府要安排专项经费保障有关部门正常开展行政管理、执法监督和宣传教育等各项工作。

（四）完善应急机制。以应急预案和应急处置队伍为重点，建立和完善应急处置机制。制定政府和企业两类应急预案。地方各级人民政府要将管道保护纳入

本级人民政府应急工作体制，责成有关部门会同辖区内管道企业（包括受托运营的企业）制定应急预案。企业要在设区的市和县人民政府领导、有关部门指导下，制定本单位应急预案，经专家论证后报本级人民政府及相关部门备案。企业要普遍建立应急处置队伍，管道范围限于县（县级市和享受县级管理权限的区，下同）域的，可独立组建应急处置大队；管道跨县的，原则上市设应急处置支队、县设应急处置大队；管道跨市的，原则上省设总队、市设支队、县设大队，也可以在省设总队的基础上，分片设立具有一定规模的跨市支队。设区的市和县人民政府可在现有易燃易爆应急处置队伍的基础上，吸收本地管道企业应急处置力量，整合形成管道安全应急处置队伍。

（五）完善标准规范。省有关部门要根据相关法规、技术规范，本着安全第一、预防为主的原则，制定和完善事关管道保护和安全的技術标准和操作规范。质监、发展改革（能源）、安全监管、经济和信息化、海事部门组织管道材料和管道加工制作企业等，按照适应不同施工技术（包括开挖埋管、顶推穿管等）、不同作业条件（包括穿越江河、跨越路桥等）、不同输气压力的要求，提出严于国家标准、行业标准的各类管道材质、壁厚技术规范，由省质监局组织制定地方标准。鼓励企业在确保安全的前提下，创新管道保护和安全技术，形成严于国家和地方标准的企业标准。

五、着力抓好管道保护关键环节

（一）科学选址选线。规划选址和用地预审是各级投资主管部门依法核准管道项目的必备前置条件。未经国土资源部门用地预审、规划部门项目选址，投资主管部门不得核准管道项目，企业不得开工建设。要加强管道发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、公路网规划等的相互衔接、相互协调。已经纳入国家和省管道发展规划的，土地管理、城乡规划部门应在相应规划中予以保留，并采取控制措施。管道企业要根据国家和省管道发展规划编制管道专项建设规划，具体项目的建设用地、管线路由选线方案应依法报经县级以上土地管理、城乡规划主管部门审查审批。涉及占用河道管理范围的，应当符合国家规定的防洪标准和有关技术要求，不得危害堤防安全、影响河势稳定、妨碍行洪畅通，并经水利部门审查同意涉河工程建设方案。有关部门在组织审查批复的过程中，要坚持法律法规、国家和省技术规范强制性规定的保护距离，从源头上实现有效保护。管道投

运后，土地管理、城乡规划部门审查审批与管道相交相遇相邻的其他项目用地预审、项目选址事项时，要严格执行法律法规和技术规范强制性规定的保护距离，确需既有管线迁移或者采取安全增进措施的，可经政府部门协调、有关企业与利益关系方协商确定，确保建成后实现长期保护。依照法规规定，妥善处理相交、相遇、相邻问题。新规划建设的管道与既有水利、交通等工程相交、相遇、相邻时，须获得相关部门批准，并严格按照批准要求实施。新规划实施的水利、交通等工程与既有管道相交、相遇、相邻的，相关建设方案要取得管道企业同意，管道保护方案应经管道保护部门批准。

（二）严格安全管理。油气管道企业要严格执行建设项目安全设施“三同时”制度，确保安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。企业应当委托具备资质的安全评价机构对管道建设项目进行安全预评价，安全预评价报告应当符合规定要求，作出明确的评价结论。评价机构对评价报告及其结论负责，企业除特别申明外，视为接受并承诺履行。油气管道企业应当加强日常安全管理，建立健全安全生产责任制和管理制度，严格落实事故隐患排查治理，保障安全生产投入，切实提高输油气管道的本质安全，确保油气输送管道安全运行。各级安监部门要认真履行职责，加强对油气管道企业的安全生产综合监管，督促企业安全生产主体责任落实。

（三）严格执行标准。严格执行设计、施工、监理、材料等各类标准，是确保管道安全的重要前提。严格设计标准，设计人、设计单位对管道的安全保护设施设计负责，设计时要严格执行国家和省相关规定。严格施工标准，具备资质的施工单位对管道及其保护设施的施工质量、施工安全负责，施工时要严格执行施工技术规范，不损害管道安全性、保护设施可靠性。严格监理标准，监理单位对管道材料、管道及附属设施施工过程、质量、标准负责，确保监理档案齐全、报告完备，确保设备材料合格、安装施工合规。严格管道材料标准，企业招标管道应当明确符合安全要求的管材标准，依照合同严格检验，发现不合格的要立即退货。质监部门要及时开展执法检查，发现不合格的要依法查处，并责令停止使用。

（四）严格竣工验收。管道完工后、覆土前，要进行管道竣工测量。管道竣工后，企业要根据国家有关规定办理规划核实手续进行竣工验收。竣工验收应当审查管道是否符合管道保护要求，是否办理规划核实手续，管道项目档案是否符

合完整、准确、系统要求，验收合格后方可正式交付使用。企业组织竣工验收的，验收报告要及时向项目核准机关、安全生产监管等部门报备。法律法规规定需要由政府部门组织验收的，企业要及时提出验收申请。

（五）严格档案管理。完整、准确、系统的管道档案是开展管理保护、确保管道安全的必要前提。企业是严格管道档案管理的第一责任人，负有及时、准确提供档案的责任。管道项目建成竣工验收后，企业要根据《管道保护法》规定，于试运行之前，向项目核准部门、项目所在地区各级政府发展改革、国土资源、城乡规划、公安、安监、水利、交通运输、档案、铁路等部门以及有关军事机关，同时报送经实际复测的竣工测量图等测绘资料。竣工测量图应当标明相交相遇相邻关系，相邻距离接受保护规定的要逐一列表并作为附件。除报送纸质测量图外，要同步报送电子版坐标测量图，便于实现信息化管理。企业要确保管道沿线设置的标志标识与报送的竣工测量图一致。2016 年年底前，省发展改革委会同城乡规划、国土资源、档案管理部门和企业，建立全省油气管道地理信息系统，实现数字化在线监控。

（六）严格日常巡护。建立健全管道巡护制度，严格巡护管理是企业加强管道保护的基本职责。企业要足额配备专职巡护人员、交通工具、巡护设备、材料，加强日常巡护，并接受相关部门的监督管理。拥有跨省干线管道、跨市重要支干管道的企业，要普遍建立企业领导轮流带队巡护制度。管道巡护人员发现危害管道安全的情形或者隐患，要依照规定及时处理。当场处理困难的，要立即组织现场看护，疏散人员，并及时报告。企业发现管道存在重大外部安全隐患，自身排除确有困难的，应当及时向当地有关部门报告。接到报告的部门要及时协调排除或者报请当地人民政府及时组织排除。

（七）严格自查抽查。建立企业自查、政府部门抽查制度，具体办法由省发展改革（能源）、安全生产监督部门会同其他相关部门另行制定。企业要对所属管道逐年进行自查，达到一定年限的管道和关键区域、关键部位要加大自查频率，自查完成后要形成书面报告，报送管道所在地各级相关部门。地方各级政府有关部门在企业自查的基础上适时组织抽查和企业交叉互查，发现问题和隐患的，及时督促整改。省有关部门研究建立企业自查自纠评价指标体系，对自查工作态度不积极、工作不主动、措施不到位、整改不及时的企业，进行约谈提醒、通报批

评，纳入“失信企业名录”，对其申请建设后续管道项目进行必要的限制。

（八）集中整治隐患。根据国务院部署和国务院安全生产委员会《关于深入开展油气输送管道隐患整治攻坚战的通知》，由省安委办牵头，专门制定我省油气管道隐患整治实施方案，结合开展“六打六治”，指导和督促有关市、县制定整改方案，组织攻坚，挂牌督办，确保 2017 年 9 月底前，全面完成隐患整治。今后，企业要建立管道隐患整治常态机制，实现整治常态化、规范化。

六、协同提高其他管道保护水平

（一）持续开展城镇燃气管道保护。对依照《江苏省燃气管理条例》规定，通过特许经营方式建设和管理的城镇燃气管道（包括天然气管道、煤制气管道），按照《省政府办公厅关于进一步加强城镇燃气安全管理工作的通知》（苏政办发〔2013〕51 号），由各地住房城乡建设部门、城乡规划部门组织开展隐患排查，组织隐患整治，确保安全稳定。

（二）不断提高企业厂界内管道安全水平。根据《管道保护法》规定，油气田、炼油厂、化工厂等生产企业厂界范围内的管道，不适用《管道保护法》。鉴于不少管道厂界内外相联互通，各地安监部门要根据《安全生产法》和国家安监总局第 43 号、第 45 号令和安监总厅管三〔2014〕78 号文件，指导和督促有关企业加强日常维护、隐患排查和隐患整治，不断提升各类易燃易爆管道保护和安全生产水平。

（三）大力开展管道保护宣传教育工作。地方政府要会同油气管道、城镇燃网络、小区宣传栏等多种渠道，普及《石油天然气管道保护法》《城镇燃气管理条例》等法律法规，提高公众的油气管道、城市燃气管道事故预防及应急处置技能。指导督促油气管道、城市燃气管道企业加大宣传教育力度，不断增强全社会保护油气管道、城市燃气管道和设施的意识。

江苏省人民政府

2014 年 12 月 30 日