



石油天然气基础设施规划建设与运营管理办法

(2025 年 10 月 28 日经国家发展改革委第 24 次委务会通过
2025 年 10 月 30 日国家发展改革委令 第 35 号公布 自 2026 年 1
月 1 日起施行)

《石油天然气基础设施规划建设与运营管理办法》已经 2025 年 10 月 28 日第 24 次委务会议审议通过，现予公布，自 2026 年 1 月 1 日起施行。

2025 年 10 月 30 日



石油天然气基础设施规划建设与运营管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范石油天然气基础设施规划建设与运营管理，提高服务质量和效率，维护市场相关方合法权益和社会公共利益，保障石油天然气安全稳定供应，促进行业高质量发展，根据《中华人民共和国能源法》《中华人民共和国石油天然气管道保护法》，制定本办法。

第二条 中华人民共和国领域和管辖的其他海域石油天然气基础设施规划建设与运营管理活动，适用本办法。

城镇等燃气设施、国防及军事设施、石油储备设施的规划建设与运营按相关法律法规规定执行。

第三条 石油天然气基础设施规划建设与运营管理遵循以下原则：

（一）落实总体国家安全观，保障国家能源安全，维护公共安全和生态安全，服务经济民生和国防需求。

（二）统筹规划、经济合理，便捷接入、高效使用，优化运营、科学监管。



（三）服务石油天然气行业市场体系建设，推动绿色低碳和可持续发展。

第四条 国务院能源主管部门主管全国石油天然气基础设施规划建设与运营管理工作。

省级人民政府能源主管部门负责本行政区域石油天然气基础设施规划建设与运营相关管理工作。

第五条 鼓励和支持石油天然气基础设施基础性、关键性和前沿性重大技术、装备及相关新材料的研究、开发、示范、推广应用和产业化发展。支持人工智能等先进信息技术应用，推动基础设施建设和运营的数字化、智能化发展。建立健全石油天然气基础设施领域标准体系，保障供应安全和绿色低碳转型，促进新技术、新产业、新业态发展。

完善产业、金融、政府采购等支持政策，鼓励、引导社会资本参与基础设施技术创新，激发各类经营主体参与石油天然气基础设施投资建设的积极性。

第二章 石油天然气基础设施规划

第六条 国务院能源主管部门依据国民经济和社会发展规划及全国综合能源规划，衔接国土空间规划、相关区域规划，结



合石油天然气资源禀赋和生产消费情况、生态环境保护要求等，组织编制全国石油天然气基础设施发展规划或在全国石油天然气规划中明确全国石油天然气基础设施发展布局。

省级人民政府能源主管部门依据全国综合能源规划、全国石油天然气规划、相关区域能源规划并结合本行政区域实际情况，在组织编制本行政区域能源规划或石油天然气规划中明确本行政区域石油天然气基础设施发展布局，并与国土空间规划等相关规划衔接。

第七条 国务院能源主管部门协调跨省（自治区、直辖市）的石油天然气干线管网等重大油气基础设施规划建设。加强各级国土空间规划与全国综合能源规划、全国石油天然气规划衔接，预留石油天然气基础设施建设用地、用海。

新建石油天然气跨境、跨省（自治区、直辖市）管道和新增跨境、跨省（自治区、直辖市）连通项目，应纳入全国石油天然气基础设施规划布局后组织实施，各级地方人民政府能源主管部门不得自行分段规划及审批。

第八条 石油天然气基础设施规划，应当遵循行业发展规律，坚持统筹兼顾，强化科学论证。组织编制石油天然气基础设施规划的部门应当征求有关部门、相关企业和行业组织以及有关专家等方面的意见。



石油天然气基础设施规划应当明确规划期内发展目标、主要任务、区域布局、重点项目、保障措施等内容。

第九条 石油天然气基础设施规划按照规定的权限和程序报经批准后实施。经批准的石油天然气基础设施规划应当按照政府信息公开等相关规定予以公布。

各级石油天然气基础设施规划实施过程中，规划编制部门应加强跟踪监测，就规划实施情况开展评估。根据评估结果确需对规划进行调整的，应当报经原规划批准机关同意。

第三章 石油天然气基础设施建设

第十条 承担国家石油天然气干线管道建设主体责任的企业，应当落实全国综合能源规划、石油天然气规划等相关规划，优化决策程序，落实项目投资和建设条件，加快石油天然气干线管道投资建设。

支持各类社会资本特别是民间资本按照市场化原则参股石油天然气管道项目。鼓励符合资质、融资、信用等条件的社会资本特别是民间资本参与石油天然气储备库、液化天然气接收站等基础设施投资建设。

第十一条 石油天然气基础设施项目按照投资管理体制相



关规定，依法分别实行审批、核准或备案管理。省级能源主管部门审批或者核准的石油天然气基础设施项目，应当抄报国务院能源主管部门。在役石油天然气管道（省、自治区、直辖市）局部迁建改造（不跨省）等项目规划建设，按本行政区域企业投资等有关规定管理。

已审批或核准的建设项目，项目建设期存在变更建设地点或者拟对投资规模、建设规模、建设内容等做出较大变化需要变更申请情形的，项目申报单位应当按照规定的程序向原审批或核准部门提出变更申请。已备案项目的项目法人发生变化、项目建设地点、规模、内容发生重大变更或者放弃项目建设的，企业应当及时告知备案机关并修改相关信息。

第十二条 除涉及国家秘密的项目外，项目单位应当通过全国投资项目在线审批监管平台及时、如实报送项目开工建设、建设进度、竣工等基本信息。

石油天然气基础设施项目规划、审批、建设过程中，应按照相关法律法规要求开展相关影响评价，采取严格的生态环境保护措施，预防或减少生态破坏、环境污染或温室气体排放。生态环境保护工程、水土保持设施工程、安全设施工程、治安反恐防范工程等应当与石油天然气基础设施工程项目同时设计、同时建设、同时验收、同时投入使用。



石油天然气基础设施与铁路、公路、航道、港口等相遇相交或交叉并行的，应符合相关法律规定、国家标准、行业标准及规范要求。

石油天然气基础设施项目建成后应当按照法律、法规和有关规定进行竣工验收。

第十三条 国家建立完善石油天然气基础设施接入和使用机制，各类石油天然气基础设施运营企业均应支持符合政府规划、符合安全运行条件的设施接入（含管道上下载开口等）和使用。石油天然气输送管网设施运营企业还应制定企业实施细则，明确公平接入和使用的申请条件、工作程序和商务条款等。

石油天然气田开发项目（含页岩油气等非常规石油天然气）、煤制油气项目、大型炼化基地以及石油储备库、地下储气库、进口液化天然气接收储运设施等大型石油天然气储备设施，应当接入国家石油天然气干线管网。

第十四条 国家推进石油天然气基础设施互联互通，提高管道网络化水平，提升设施运营安全和供应能力。石油天然气发展规划在编制过程中应当考虑基础设施互联互通，基础设施项目审批、核准的批复文件中应对必要的互联互通方案提出明确要求。互联互通项目可作为单独项目投资建设，也可纳入相互连接的油气基础设施项目。



国务院能源主管部门加强对油气干线管道互联互通及油气基础设施跨境、跨省（自治区、直辖市）联通工作的指导和协调。加强城乡石油天然气基础设施建设统筹，支持城乡石油天然气基础设施互联互通。

第四章 石油天然气基础设施运营

第十五条 承担石油天然气干线管道建设运营主体责任的企业及其所属企业不得参与石油天然气勘探开发、进出口、生产销售（不含购买自耗自用和铺底石油天然气）竞争性业务，保障设施公平接入和使用；除确有必要保留的维抢修业务外，不得从事石油天然气管输领域设备制造（定向承担国家重大科技攻关任务除外）、施工建造辅助性业务。从事石油天然气勘探开发、进出口、生产销售等竞争性业务的企业及其所属企业，不得从事石油天然气干线管道投资与运营业务（项目勘查设计施工除外）。

第十六条 各省（自治区、直辖市）人民政府应推进所辖行政区域管网管输和销售分开，管输业务实行财务独立核算，条件成熟时实现产权独立。政府核定管输价格，确保设施第三方准入和使用，支持上游企业和下游城燃、工业等用户间直购直销。积极引导和推进省级管网以市场化方式融入国家管网。



第十七条 石油天然气基础设施运营企业向服务用户提供服务，应与服务用户签订服务合同，按合同约定执行。合同双方不得擅自拒绝、中断、减少或限制设施使用。

服务用户应当根据国家法规政策及合同约定，按时准确向石油天然气输送管网设施运营企业提交年度、月度等需求计划以及日指定计划。石油天然气购销合同主体有义务按照相关合同约定和日指定计划，保障管网等设施进出资源量平衡和设施安全平稳运行。

石油天然气基础设施运营企业应当严格遵守价格主管部门有关价格政策规定，不得违规收取相关费用。

石油天然气输送管网设施使用受限或能力不足，无法满足第三方使用需求的，省级以上人民政府能源主管部门应协调推进基础设施扩容改造或新建工作。

第十八条 石油天然气输送管网设施运营企业依据各自服务合同约定独立自主运营。支持和鼓励石油天然气输送管网设施运营企业依托服务平台开展管网联合运营及调度合作，压缩管输层级，提高运营效率。

第十九条 进出石油天然气基础设施资源量日偏差和累计偏差限值应符合国家政策规定和合同约定。超出偏差限值且基础设施服务用户未主动采取措施或不能自主平衡时，石油天然气基



基础设施运营企业可采取措施对相关设施进出资源量予以限制，或采取不以盈利为目的的主动平衡措施，保障设施安全运营。

石油天然气基础设施运营企业针对服务合同履行严重失信方，可按合同约定在一定期限内限制其获取服务。

第二十条 建立健全石油天然气质量、计量检测制度和标准。接入石油天然气基础设施的原油、成品油、天然气等应符合国家质量标准和服务合同关于热值、组分等相关约定。石油天然气不符合国家质量标准和服务合同约定的，石油天然气输送管网设施运营企业可以拒绝提供服务。

完善和规范成品油管道入网（上载）和下载标准。加快推进成品油管道顺序输送，扩大管输服务和覆盖用户范围。在规范成品油流通和市场运营秩序、健全油品质量标准和质量控制基础上，逐步推广成品油混合去标签化输送。

第二十一条 提供公共服务的石油天然气基础设施，相关企业应当完善公平开放规则，完善服务用户准入、获得服务的条件和程序等使用机制和规则，按照规定向服务用户公开相关设施情况、服务能力、运行情况等信息或提供相应查询服务，向符合条件的企业等经营主体公平、无歧视开放并提供石油天然气输送等服务。

鼓励石油天然气输送管网设施运营企业集中受理长期及固



定时段服务能力申请。按照双方合同约定，基础设施服务用户现有服务合同已预定的能力，可在服务合同到期前申请延续使用。

第二十二条 石油天然气输送管网设施运营企业应当提高基础设施运行安全水平，保障输送管网等基础设施系统运行安全。

在发生管输事故等供应中断应急状况时，按照应急预案和各级人民政府有关要求，优先保障与居民生活密切相关的民生用油用气供应安全可靠。

第二十三条 石油天然气基础设施不符合安全运营标准、环境管理要求或存在其他安全风险隐患的，石油天然气基础设施运营企业应及时整改消除隐患，不得以此为由擅自停止运营。

石油天然气基础设施因维检修、更新改造等原因需要计划性短期停止运营的，石油天然气基础设施运营企业与基础设施服务用户应在服务合同中约定必要的维检修周期和执行机制，协商落实维检修时间窗口。

经石油天然气安全生产、管道保护、特种设备、生态环境等主管部门认定确不具备整改和消除隐患条件的，或被有关部门责令停止运营的，应按规定和要求执行。

第二十四条 石油天然气基础设施停止运营、封存、报废的，按照国家有关规定处理，石油天然气输送管网设施运营企业应保



障全过程符合生态环境管理等要求，应当采取必要的安全防护措施，并依法依规向县级以上人民政府能源主管部门和其他有关部门报备。

石油天然气基础设施需要永久性停止运营的，石油天然气输送管网设施运营企业应提前一年告知设施相关使用方，双方应协商一致；仍有相关服务需求的还应共同落实安全可行、经济合理的替代方案，保障石油天然气产供储销体系平稳运行。发生争议的，可以由省级以上人民政府能源主管部门进行协调。

第五章 天然气储备调节

第二十五条 按照统筹规划、因地制宜、集约布局、多元互补的原则，加快天然气储备设施建设。建立健全天然气储备体系，科学合理确定天然气储备的种类、规模和方式。

储气设施建设运营应与天然气产业发展布局衔接，储气设施注采、接卸、气化、外输等设施应同步规划、同步建设、同步投产，各级地方人民政府能源主管部门和相关企业应为设施接入和使用提供便利。

第二十六条 供气企业应形成不低于其年供气量 5% 的储气能力。承担国家石油天然气干线管道建设主体责任的企业应形成



不低于国内主要供气企业合计年供气量 5% 的储气能力。县级以上地方人民政府要建立健全燃气应急储备制度，形成不低于保障本行政区域 5 天日均消费量的储气能力，城镇燃气企业要形成不低于其年用气量 5% 的储气能力。

第二十七条 建立完善储气调峰市场机制，发挥天然气储备季节性、周期性调节，以及突发等极端情形下尖峰和应急保供作用。各方可通过自建合建租赁储气设施或者购买储气服务等手段履行储气责任。储气服务（储存、注采等）价格、储气设施天然气购进价格和对外销售价格由市场竞争形成，合理传导储气服务成本。

依托储气设施灵活调节能力、市场化供需调节手段、发展可中断用户等方式，有序探索管网气量市场化平衡机制。石油天然气输送管网设施运营企业在参与相关市场建设中不得买卖或变相买卖天然气，未经同意不得动用其受政府委托管理的应急调节能力。

发挥天然气储备的战略保障、宏观调控和应对急需等功能。在出现天然气供应严重短缺、供应中断等应急状态时，天然气储备应服从政府应急保障安排。

第六章 监督管理



第二十八条 省级以上人民政府能源主管部门，加强对有关石油天然气基础设施规划建设、接入使用等工作的监督检查，及时查处违法违规行为。对能源主管部门依法实施的监督检查，被检查单位及其有关人员应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

第二十九条 各级能源主管部门、各类经营企业不得限制符合政府规划和安全运行要求的设施接入和使用，不得增加或变相增加前置条件或提出不合理要求。因石油天然气基础设施的接入、使用发生的争议，可以由省级以上人民政府能源主管部门进行协调，协调不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼；当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。

跨境和跨省（自治区、直辖市）的石油天然气干线管道设施、进口液化天然气接收储运设施、地下储气库接入和使用发生争议的，由国务院能源主管部门负责协调；其余设施接入、使用发生争议的，由省级人民政府能源主管部门协调，必要时国务院能源主管部门予以指导。

第三十条 国务院能源主管部门主管全国油气管网设施公平开放监管工作，建立健全油气管网设施公平开放监管工作机制，健全违反公平开放事项的投诉、举报、受理及处置程序，协调解决油气管网设施公平开放重大问题，组织并指导派出机构开



展管网设施公平开放相关监管工作。

县级以上地方人民政府能源主管部门按照职责分工，负责本行政区域内油气管网设施公平开放相关工作。

第三十一条 国家加强石油天然气基础设施建设和保护。任何单位或者个人不得从事危及石油天然气基础设施安全的活动。国务院能源主管部门主管全国石油天然气管道保护工作。

第三十二条 国务院能源主管部门加强全国石油天然气基础设施规划建设与运营数据信息管理和利用。经营企业、行业协会等有关单位应当按照规定向国务院能源主管部门报送相关信息。

第三十三条 各级能源主管部门及其工作人员对监督检查、信息报送等过程中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务，加强石油天然气基础设施汇集类信息保密管理。

第三十四条 国务院能源主管部门做好石油天然气基础设施规划建设与运营所涉各类经营主体的信用记录，依法依规实施守信激励和失信约束。

第三十五条 任何单位和个人对违反本办法的行为，有权向县级以上人民政府能源主管部门举报。接到举报的部门应当及时依法处理。



第七章 法律责任

第三十六条 对违反本办法第七条规定，省级规划不服从和落实国家规划的，由国务院能源主管部门责令省级规划有关部门整改，必要时予以约谈。

第三十七条 对违反本办法第十一条规定，石油天然气基础设施项目未依法履行项目审批、核准、备案相关手续的，按照《政府投资条例》《企业投资项目核准和备案管理条例》等有关法律法规处理。

第三十八条 违反本办法第十五条规定，承担石油天然气干线管道建设主体责任的企业违规从事竞争性及辅助性业务的，或利用管存等应急调节能力，或以管网平衡服务为由严重扰乱市场秩序的，由国务院能源主管部门责令改正，情节严重的给予通报批评。涉嫌违法的，由相关部门依职责查处。

违反本办法第十五条规定，从事石油天然气勘探开发、进出口、生产销售等竞争性业务的企业违规从事石油天然气干线管道建设与运营业务的，由省级以上能源主管部门责令改正，情节严重的给予通报批评。涉嫌违法的，由相关部门依职责查处。

第三十九条 违反本办法第十六条规定，各省（自治区、直



辖市)所辖行政区域内油气管道未实行管输与销售业务分开,未实行财务独立核算并阻碍上下游用户间直购直销的,由省级以上能源主管部门责令改正,情节严重的给予通报批评。

第四十条 违反本办法第十九条规定,石油天然气基础设施运营企业、服务用户已签订服务合同但拒不履约,引发供应中断或剧烈波动,严重影响市场稳定运行和供应安全的,由县级以上人民政府能源主管部门或者其他有关部门按照职责分工责令改正,依法给予行政处罚;情节严重的,对有关主管人员和直接责任人员依法给予处分。

第四十一条 违反本办法第二十条规定,因原油、成品油、天然气质量不符合国家质量标准和服务合同约定,造成石油天然气基础设施运营企业经营损失的,应按合同约定赔偿;影响石油天然气基础设施安全运营,造成重大事故等严重后果或影响的,由省级以上能源主管部门责令改正,情节严重的给予通报批评。涉嫌违法的,由相关部门依职责查处。

第四十二条 违反本办法第二十一条规定,石油天然气基础设施运营企业未向符合条件的企业等经营主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务的,由省级以上人民政府能源主管部门或者其他有关部门按照职责分工责令改正,给予警告或者通报批评;拒不改正的,处相关经营主体经济损失额二倍以下的罚款;情节

严重的，对有关主管人员和直接责任人员依法给予处分。

第四十三条 违反本办法第二十二条、第二十三条规定，石油天然气基础设施运营企业无正当理由在运营期内擅自停止石油天然气基础设施运营，可能造成石油天然气供需失衡等严重后果或风险的，由省级以上人民政府能源主管部门按职责责令改正。造成损失的，石油天然气基础设施运营企业依法承担赔偿责任。

第四十四条 县级以上人民政府能源主管部门的工作人员违反本规定，在石油天然气基础设施规划建设与运营管理中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第四十五条 本办法中下列用语的含义是：

（一）石油天然气基础设施：是指提供原油、成品油、天然气（含液化天然气，下同）管输、储存、接卸、气化等服务的管道、储存及其他配套和附属设施，但不包括与陆上和海上石油天然气开发备案项目整体配套的集输管道（井口集输至处理厂、净化厂的内部管道等）、井间管道、海上平台到陆上终端连接管道、



石化企业厂区和机场辖区内管道、化工品管道、城镇燃气设施、加油站。其中，油气管网设施是指提供公共服务的原油、成品油、天然气（含液化天然气）管输等服务的设施。

（二）石油天然气管道：是指石油天然气基础设施中，符合《输油管道工程设计规范》（GB 50253），用于输送原油、成品油的管道；以及符合《输气管道工程设计规范》（GB 50251），用于输送天然气的管道。

（三）国家石油天然气干线管网：是指前述第二款中，输送天然气的管道设计最高工作压力大于 4 兆帕（MPa），输送原油或成品油的管道设计最高工作压力大于等于 6.4 兆帕（MPa），且满足以下条件之一的管道：

1. 国务院投资主管部门依法核准的跨境（境内段）、跨省（自治区、直辖市）石油天然气干线管网项目；以及此类项目间新增互联互通工程。

2. 各省（自治区、直辖市）依规纳入国家石油天然气规划后组织实施的，省（自治区、直辖市）内既有干线管道新增跨境、跨省（自治区、直辖市）连通功能后，可实质形成跨境、跨省（自治区、直辖市）整体运营的干线管网系统；

3. 与本条目前述干线管网物理连接，沿途具备开口分销功能的地下储气库、进口液化天然气接收储运设施连接管道；



4. 其他纳入干线管网统一调度，以及与气源点或本条目前款干线管网物理连接，执行干线管输统一运价率或与干线管网统一定价结算的管道等。

不包括与炼化企业、地下储气库、进口液化天然气接收储运设施等储油储气设施、天然气处理厂、净化厂等整体实施且不与干线管网物理联通，或虽与干线管网物理连通但连接管道沿线无开口分销功能的配套短途注采、外输管道等。

石油天然气干线管网范围由国家发展改革委、国家能源局结合石油天然气行业运营及项目具体情况动态调整。

（四）省级管网是指省（自治区、直辖市）内由各类经营主体投资建设和运营，跨本行政区内不同市（地、州、盟）的石油天然气干线管道系统。不包括资源企业、炼化企业、城燃企业等自建自用点对点输送且无第三方服务需求的石油天然气管道。

（五）石油天然气储存设施：是指利用石油天然气藏、盐穴等地下矿坑、含水构造等地下空间或人工建造的洞库、地面储罐等储存石油天然气的设施。

（六）进口液化天然气接收储运设施：即进口液化天然气接收站，是指国务院投资主管部门及行业管理部门依法核准新建的，包含液化天然气码头、储罐及配套工程，可依法进口及接卸储运液化天然气的设施；以及在以上已依法核准新建项目的港

区，由省级人民政府能源主管部门依法核准扩建的码头、储罐或配套设施（含不同主体同港区扩建）。

（七）石油天然气基础设施运营企业：是指可利用石油天然气基础设施提供石油天然气公共服务的运营企业。其中，承担石油天然气干线管道建设主体责任的企业、省级管网的运营企业统称为石油天然气输送管网设施运营企业。

（八）石油天然气基础设施服务用户：是指与石油天然气基础设施运营企业签订服务合同，并按照服务合同使用相关服务的用户。

第四十六条 本办法由国家发展改革委、国家能源局负责解释。各省（自治区、直辖市）可在本办法规定范围内结合本地实际制定相关实施细则。

第四十七条 本办法自 2026 年 1 月 1 日起实施。《天然气基础设施建设与运营管理办法》（国家发展改革委 2014 年第 8 号令）同时废止。