

LEGAL PRACTICE OF NATURAL GAS

环境能源资源法律观察丛书

2

天然气行业法律实务

陈新松◎主编

• 行业观察 • 投资并购 • 特许经营 • 合规监管
• 体制改革 • LNG专栏 • 其他实务 • 相关附录


法律出版社 LAW PRESS

环境能源资源法律观察丛书

天然气行业法律实务②

陈新松◎主编

法律出版社 LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

天然气行业法律实务. 2 / 陈新松主编. -- 北京 :
法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1607 - 3

I. ①天… II. ①陈… III. ①天然气工业—法律—研
究—中国 IV. ①D922.292.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 278076 号

天然气行业法律实务 2 TIANRANQI HANGYE FALÜ SHIWU 2	陈新松 主编	策划编辑 李 群 责任编辑 李 群 李 璐 装帧设计 鲍龙卉
--	--------	--------------------------------------

出版 法律出版社	编辑统筹 法律应用·大众读物出版第一分社
总发行 中国法律图书有限公司	开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
经销 新华书店	印张 21.75
印刷 三河市兴达印务有限公司	字数 356 千
责任印制 胡晓雅	版本 2017 年 12 月第 1 版
	印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
网址/www.lawpress.com.cn	
投稿邮箱/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792
举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司销售电话:	
统一销售客服/400-660-6393	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036
上海分公司/021-62071639/1636	深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1607 - 3 定价:68.00 元
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

环境能源资源法律观察丛书

编 委 会

专家顾问组

(按笔画排序)

石少华 许向民 李显东 李俊峰
吴钟瑚 唐大为 曹富国

总主编

陈 臻

副总主编

陆利忠 周章贵

编委会成员

(按笔画排序)

文黎照 申 嵩 朱宏文 朱昌明
孙 辉 杨卫东 何 翔 张建来
陆利忠 陈新松 陈 熹 陈 臻
竺 效 周安杰 周章贵 徐新河
葛志坚

主 编

陈新松

副主编

李金地 童 凌 程 亮

编委会委员

(按笔画排序)

孙 哲 严 微

杨 扬 徐士林

彭知军 温志媛

谢嘉庭

序 一

2004年年底,以西气东输一线工程全线正式商业运营为标志,中国天然气行业(我习惯称为天然气产业链,为与本书一致,序中均称为天然气行业)进入快速发展阶段,预计该阶段还会再持续10年左右。其间,天然气行业各个方面会经历剧烈变化。随着《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》等文件的出台,天然气体制改革进入快车道,可能迎来天然气的新“黄金十年”。应当看到,进一步市场化改革进程中,由于原有体制、机制的惯性,发生各种矛盾在所难免,现实中会不断涌现极具行业特色的纠纷矛盾亟待解决。

《天然气行业法律实务2》正是在这样的背景下应运而生,在延续第一部书理性、建设性的风格基础上,本书更加聚焦于行业变革和体制改革。本书主编陈新松律师多年从事天然气行业的法律工作,对行业的商业运作和法律环境都非常熟悉。由他开设的“天然气与法律”微信公众号,每日分享天然气行业的政策环境、制度变革、法律法规、案例解析等内容,并且邀请多位专业人士撰写行业实务文章,内容专业实用。这本书正是精心选取了2016~2017年度公众号中涌现的高点击率、高实务性、高品质的文章编撰而成。

细读全书,我发现这部书中30余篇文章有几个特点:

一是文章选题几乎覆盖了天然气行业运作中会遇到的各种焦点问题,文章将法律法规与行业特色相融、纠纷案例与行业趋势结合,生动全面。例如,本书第一章行业观察中的《中国天然气产业法律规范的现状、主要问题及完善建议》将天然气行业的法律全面解析;第五章体制改革中的《从粤闽两地模式的比较看天然气省网改革的趋势》将典型省份与行业趋势相结合;而第六章LNG专栏中的《新形势下城燃企业如何跑赢LNG点供?——以湖北燃气市场为例》在管网开放LNG点供企业流行的当下也很有现实意义。

二是文中收录的案例极具行业特色与代表性,对天然气企业的现实法律风险或者未来可能发生的纠纷都颇具借鉴意义。比如,第三章特许经营中的《管道燃气特许经营权之争,谁是输家?》阐述的三个管道燃气特许经营权纠纷案例

就非常典型,很有参考价值;第四章合规监管中收录的各地企业因垄断行为被处以高额罚款的案例也非常值得行业企业关注;第七章其他实务中对燃气加臭不足引发的法律责任,更是具有相当典型的行业特色。

三是文章均为资深行业人士所著,部分专业人士已经深耕天然气行业数十年,专业性极强。我在书中见到了不少熟悉的作者名字,他们对天然气行业的实务问题了解是非常深刻的。

我一直认为,天然气行业的从业人员要了解法律法规、了解国家政策。天然气行业本就是一个受政策法律影响很大的行业,加之正处于行业变革期,必须对政策法律变化保持极高敏感度,才能在能源革命的浪潮中占据先机。

特为之序。

中国石油大学(北京)教授
中国油气产业发展研究中心副主任



2017年10月

序 二

在中国快速推进工业化、城镇化进程的背后,能源消耗和环境破坏已是无法回避的现实问题,这迫使中国提出能源革命的新任务新使命。这场革命不仅是技术方面的,更着重体现在能源生产和消费方式的变革,还原能源的商品属性,建立健全能源法治体系。能源法治是能源革命题中之义,推动能源革命亟须法治引领保障。然而我们可以看到的是,法律法规由于其制定过程的复杂性与局限性,往往会滞后于现实中的新问题,使得置身于行业的法律人在这场变革中殚精竭虑,负重前行。

能源行业的法治体系原则上可以从油气与电力两大产业链展开研究,或曰从一次能源与二次能源两大角度展开研究。《天然气行业法律实务2》正是聚焦于油气产业中的天然气行业。本书是由我的同事陈新松律师主编,收录的文章来自陈律师开设的“天然气与法律”微信公众号。陈律师原任职于上海燃气集团,现为阳光时代律师事务所天然气事业部负责人,多年身处天然气行业法律前沿,对行业中的法律实务问题颇有见解。2016年,由陈律师主编的《天然气行业法律实务》受到了能源主管部门、行业协会机构、政策研究部门以及天然气行业从业人员、法务人员等一致好评。2017年,《天然气行业法律实务2》继续立足于当下,并放眼国际和未来,将法律法规、案例解析、行业观察、专业思考相结合,有宏观视角也有微观案例,非常有参考价值。

由于我国至今仍缺乏一部最基本的且涵盖行业上中下游的《天然气法》,行业内出现的各种问题长期依靠各部门的行政协调解决,而缺乏法律层面的有效调整。可以说,天然气行业还处于一个法律问题层出不穷且错综复杂的局面,不断出现的法律纠纷亟须依法解决、随着改革发展出现的新领域需要合理规制、行业上中下游的责、权、利有待进一步界定。本书从行业观察、投资并购、特许经营、合规监管、体制改革、LNG专栏等七个方面内容展开,其中行业观察、体制改革两章内容较为宏观,从法律政策的层面对行业现状与未来进行分析,而其余几章节的内容重在来自一线的观察与思考以及典型案例的剖析。

虽然近年来我国能源领域立法速度加快,能源法律体系开始初步构建,但是相比其他部门法,能源法律体系的构建还是相对落后和贫乏,需要从立法、司法以及执法上全面加强,需要更多的法律实务工作者从一线提供有深度的观察与建议。因此,我很欣喜地看到本书在天然气领域政策法律实务研究方面的努力,欣然为之序。

中国法学会能源法研究会副会长
阳光时代律师事务所首席合伙人



2017 年 10 月

目 录

第一章 行业观察

中国天然气产业法律规范的现状、主要问题及完善建议	3
天然气领域新出台政策法规年度观察	13
2016 年度中国燃气企业诉讼案件大数据报告	23
从上市燃气企业年报看燃气行业新变化	28

第二章 投资并购

民间资本投资页岩气政策法律环境分析	37
近期行业并购合作之观察与思考	41
燃气资本市场变化及并购趋势(上)	45
燃气资本市场变化及并购趋势(下)	53

第三章 特许经营

结合司法实践探究管道燃气特许经营权性质	69
从一起典型案例来看特许经营协议中的法律风险	72
管道燃气特许经营权之争,谁是输家?	75
管道燃气特许经营现状与变革问题研究	79
燃气特许经营权冲突研究	83
特许经营制度变迁中的制度和技术路径依赖	97
——以福建省下游市场为例	

第四章 合规监管

湖北五家天然气公司垄断被重罚之深度分析	107
天然气企业垄断合规风险的控制节点及控制路径	113
公用企业垄断行为执法的比较分析	120
——从物价部门对五家企业的价格垄断执法说起	
重庆燃气集团垄断被罚 179 万元案例之再剖析	124
——也谈滥用市场支配地位中的“不合理交易条件”	
高度关注反垄断执法,推进燃气行业健康发展	127
——也谈反垄断执法之影响及应对	
燃气企业应收气款回收风险分析	134

第五章 体制改革

加快推进油气管网设施第三方准入步伐	139
——兼谈国家能源局强推油气管网设施信息公开	
天然气价格监管、政绩考核和体制改革	141
——来自福建的案例剖析	
从粤闽两地模式的比较看天然气省网改革的趋势	151
天然气的过去、现在和未来	156
——天然气政策思考、行业盈利模式分析及行业发展探索	

第六章 LNG 专栏

危化品许可还是燃气经营许可,谁该为 LNG 点供企业负监管 责任?	167
新形势下城燃企业如何跑赢 LNG 点供?	170
——以湖北燃气市场为例	
内河船用 LNG 政策梳理及市场分析	176
——以汉江中下游流域为例	

第七章 其他实务

燃气计量法律纠纷与风险的防范	189
——以两起典型燃气计量纠纷为例	
浅谈燃气加臭不足的法律责任	194
——从顺德“1·18”燃气爆燃事故说起	
北京、上海《天然气供用气合同(示范文本)》格式条款对比分析	199
承德市市场监督管理局与承德市某燃气有限公司行政处罚二审 行政判决书(节选)	212
管道燃气企业燃气入户合同纠纷处理的八个实务问题	221
从典型案例反思燃气公司客户服务之法律风险	226

第八章 相关附录

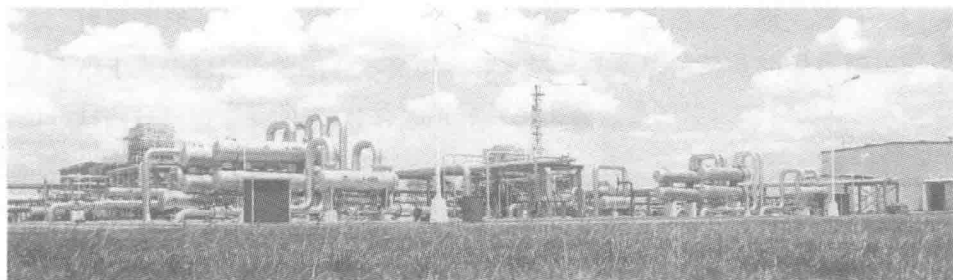
(一) 合同示范文本	235
北京市居民供用天然气合同(2017 年版)	235
上海市非居民用户管道燃气供用气合同(2014 年版) (示范文本)	241
吉林省管道燃气特许经营协议(示范文本)	249
湖南省城市管道燃气特许经营协议(示范文本)	264
(二) 最新政策法规全文	278
国家工商行政管理总局关于公用企业限制竞争和垄断行为 突出问题的公告	278
天然气管道运输价格管理办法(试行)	280
天然气管道运输定价成本监审办法(试行)	284
国家发展改革委关于加强地方天然气输配价格监管降低企 业用气成本的通知	289
国家能源局综合司关于做好油气管网设施开放相关信息公 开工作的通知	291
住房城乡建设部等部门关于进一步鼓励和引导民间资本进 入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见	294

国家发展改革委关于明确储气设施相关价格政策的通知	298
国家发展改革委关于推进化肥用气价格市场化改革的通知	300
国家发展改革委关于福建省天然气门站价格政策有关事项的通知	302
国家发展改革委关于加强配气价格监管的指导意见	303
关于印发《加快推进天然气利用的意见》的通知	306
石油天然气规划管理办法	313
环境保护部大气环境管理司关于印发《京津冀及周边地区 2017—2018 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》 的通知	317
国家发展改革委关于进一步加强垄断行业价格监管的 意见	333

Chapter 1

第一章

行业观察



中国天然气产业法律规范的现状、 主要问题及完善建议*

陈新松

进入 21 世纪以来,随着西气东输、陕京线、川气东送、沿海液化天然气(以下简称 LNG)接收站等一系列天然气基础设施的建成投产,以及国内燃气行业市场化改革对天然气下游消费市场的规模化推动,我国天然气产业已经基本形成了完整的产业链,整个产业开始进入快速发展期。

伴随着产业的快速发展,天然气产业的法律规范也在不断完善,天然气行业逐步走上法制化的轨道。本文试图对天然气产业法律规范的现状作一梳理,分析目前存在的主要问题,并就如何完善给出进一步的建议。

一、中国天然气产业法律规范现状

法律体系是把现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类而形成的体系化的法律整体,以此对照,我国的天然气法律规范的法律等级不高且法律规定本身尚不完善,因此,作为天然气产业法律的体系化还不足。现行涉及天然气的法律规范主要由以下几部分构成:

(一) 法律

法律作为法的一种渊源,专指全国人大及其常设机构所制定的规范性法律文件,其效力仅次于宪法,一般以“中华人民共和国主席令”形式颁布实施。

此处的法律是从狭义上解释的,目前涉及天然气领域的法律主要以上游勘探开发和中游管输为主,如《矿产资源法》中有部分天然气的内容,主要针对资源开发管理和资源保护;《石油天然气管道保护法》主要涉及天然气长输管道的

* 本文于 2016 年 8 月发布于“天然气与法律”微信公众号。

安全保护。但系统全面的《石油天然气法》或是《天然气法》尚属空白。

其他有散落于各法律中与天然气相关的内容,如《物权法》第46条和第52条规定“矿藏、水流、海域属于国家所有”“油气管道等基础设施,依照法律规定为国家所有的,属于国家所有”;《合同法》《计量法》的部分条款对供用气合同的制定有指导价值;《反垄断法》对于行政垄断和自然垄断交融的天然气行业影响重大;《城乡规划法》《安全生产法》《消防法》《环境保护法》《环境影响评价法》《消费者权益保护法》等对天然气行业的建设、运营、安全生产和环境保护提出了原则性的规范。

(二) 行政法规

行政法规是由国务院制定的,一般以“条例”“办法”“实施细则”“规定”等形式表现。它的效力次于宪法和法律、高于地方法规和行政规章。一般以“国务院令”的形式颁布实施,直接涉及天然气产业的行政法规也非常少。

在上中游领域,主要涉及的行政法规有《对外合作开采陆上石油资源条例》《对外合作开采海洋石油资源条例》《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》;下游领域最重要的行政法规——《城镇燃气管理条例》自2011年3月1日起正式施行,其针对燃气发展规划与应急保障、燃气经营与服务、燃气使用、燃气设施保护、燃气安全事故预防与处理以及法律责任等方面作了详细规定。

此外,国务院发布的《价格管理条例》《特种设备安全监察条例》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《生产安全事故报告和调查处理条例》《物业管理条例》等与天然气行业关系密切。

(三) 行政规章

行政规章指国务院各部委制定和发布的规范性文件。行政规章的名称一般称“规定”“办法”,但不得称“条例”。天然气领域的行政规章主要涉及四个部分:

1. 关于天然气设施建设与运营管理

分别涉及天然气的中下游领域,主要有:《天然气基础设施建设与运营管理办法》《油气管网设施公平开放监管办法(试行)》《关于加快推进储气设施建设的指导意见》《政府核准的投资项目目录》《企业投资项目核准和备案管理办法》《城市地下管线工程档案管理办法》《燃气燃烧器具安装维修管理规定》等。

2. 关于特许经营和行业准入

其主要有:《市政公用事业特许经营管理办法》《基础设施和公用事业特许经营管理办法》《燃气经营许可管理办法》《燃气经营企业从业人员专业培训考