

# 天然气利用政策（2011年修订）

本政策主要是鼓励、引导和规范天然气下游利用领域。在我国境内所有从事天然气利用的活动均应遵循本政策，包括国产天然气、进口管道天然气、液化天然气（LNG）、非常规天然气（煤层气、页岩气等）、煤制天然气等。

国家发展和改革委员会、国家能源局负责全国天然气利用管理工作。各省（区、市）发展和改革委员会、能源局会同相关主管部门负责本行政区域内天然气利用管理工作。

## 一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。按照科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，以促进节能减排、发展低碳经济、提高人民生活质量为目的，统筹国内外两种资源，鼓励天然气利用，提高天然气在能源消费结构中比重，优化天然气使用结构，提高利用效率和能效，促进天然气市场快速、有序、安全发展。

（二）基本原则。坚持统筹兼顾，整体考虑全国天然气利用的方向和领域，优化配置国内外资源；坚持区别对待，明确天然气利用顺序，保民生、保重点、保发展，考虑不同地区的差异化和合理需要；坚持节约优先，提高资源利用效

率，促进天然气高效利用。

## 二、天然气利用领域和顺序

### （一）天然气利用领域

天然气利用领域归纳为四大类，即城市燃气、工业燃料、天然气发电和天然气化工。

### （二）天然气利用顺序

综合考虑天然气利用的社会效益、环保效益和经济效益等各方面因素，并根据不同用户的用气特点，将天然气利用用户分为优先类、允许类、限制类和禁止类。

#### 第一类：优先类

##### 城市燃气：

1、城镇（尤其是大中城市）居民炊事、生活热水等用气；

2、公共服务设施（机场、政府机关、职工食堂、幼儿园、学校、医院、宾馆、酒店、餐饮业、商场、写字楼等）用气；

3、天然气汽车（尤其是双燃料及液化天然气汽车），包括公交车、出租车、环卫车、重型载货汽车等，以及船舶等以天然气为燃料的运输工具；

4、城镇中具有调峰功能的天然气储存设施；

5、用于集中供热的热电联产用户；

##### 工业燃料：

5、建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域中可中断的用户；

天然气发电：

6、天然气分布式能源；

7、重要用电负荷中心且天然气充足地区天然气调峰发电项目；

第二类：允许类

城市燃气：

1、集中式采暖用气（指中心城区的中心地带）；

2、分户式采暖用气；

3、中央空调；

工业燃料：

4、建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域中以天然气为燃料的新建项目；

5、建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域中以天然气代油、液化石油气项目；

6、建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域中环境效益和经济效益较好的以天然气代煤项目；

7、城镇（尤其是特大、大型城市）中心城区的工业锅炉燃料天然气置换项目；

8、用于调峰和储备的小型天然气液化设施；

天然气化工：

10、天然气制氢项目。

11、以不宜外输的天然气为原料的氮肥项目；

第三类：限制类

天然气化工：

1、已建的合成氨厂以天然气为原料的扩建项目、合成氨厂煤改气项目；

2、以甲烷为原料，一次产品包括乙炔、氯甲烷等小宗碳一化工项目；

3、除第二类第 11 项以外的新建以天然气为原料的氮肥项目；

第四类：禁止类

天然气发电：

1、陕、蒙、晋、皖等十三个大型煤炭基地所在地区建设基荷燃气发电项目；

天然气化工：

2、新建或扩建以天然气为原料生产甲醇及甲醇生产下游产品装置；

3、以天然气代煤制甲醇项目。

（三）用气项目管理政策

1、所有新建天然气利用项目（包括优先类）应当在落实气源、供需双方签订合同前提下方可开工建设；已用气项目供用气双方也应逐步签署合同。

2、已建成且已用上天然气的用气项目，尤其是国家批准建设的化肥项目，供气商应确保长期稳定供气。

3、已建成但供气不足的用气项目，供气商应首先确保按合同量供应，有富余能力情况下逐步增加供应量。

4、在建或已核准的用气项目，若供需双方已签署长期供用气合同，按合同执行；未落实气源的应在限定时间内予以落实。

5、除新疆可适度发展限制类中的有关天然气化工项目外，其它产地利用天然气亦应遵循本产业政策。

### 三、促进天然气节约利用

（一）提高天然气利用效率。在严格遵循天然气利用顺序基础上，鼓励应用先进工艺、技术和设备，加快淘汰天然气利用的落后产能，如小化肥、小化工等，提高天然气利用效率。

（二）提高天然气商品率。天然气生产企业要努力提高天然气商品率，增加外供商品气量，通过采取节能措施，加强油田伴生气回收利用。油气田生产自用气也应科学合理利用，避免浪费。

（三）利用好工业煤气。要利用好工业生产过程中产生的煤气，禁止煤气放空，造成新的能源浪费。

### 四、保障措施

（一）搞好供需平衡。国家发展和改革委员会、国家能

源局负责促进天然气利用，鼓励天然气资源勘探开发和进口，调控天然气消费总量，促进供需总量基本平衡，推动资源、运输、市场有序协调发展。

（二）制定利用规划。各省（区、市）要结合节能减排目标，根据天然气资源落实情况和地区管网规划，认真做好天然气利用规划，确保供需平衡。同时，要按照天然气利用优先顺序加强需求侧管理，鼓励优先类、支持允许类天然气利用项目发展，坚决落实限制类、禁止类天然气利用政策，优化用气结构，合理安排增量，做好用气计划安排。

（三）安全稳定保供。国家通过政策引导和市场机制，鼓励建设调峰设施。按照调峰责任分担化原则，天然气生产销售企业、城市燃气配送企业和工业用户共同承担安全供气义务。大中城市应尽快配备调峰设施并建立天然气储备机制。

（四）合理调控价格。继续深化天然气价格改革，完善天然气价格形成机制，逐步理顺天然气价格与可替代能源价格的关系，充分发挥价格在调节天然气供需关系中的杠杆作用。

（五）配套相关政策。深入研究峰谷气价、峰谷电价及气电联动政策，支持技术装备自主化；对优先类用气项目，地方各级政府可在规划、用地、融资、税费等方面出台扶持政策。

## 六、其它

(一) 本政策自发布之日起生效。凡与本政策相悖者，均以此为准。

(二) 本政策根据天然气供需形势变化适时进行调整，以确保天然气市场健康有序发展。

(三) 本政策由国家发展和改革委员会、国家能源局负责解释。

## 《天然气利用政策》（2011年修订） 的修订说明

根据2007年8月下发的《天然气利用政策》中“本政策根据天然气供需形势变化适时进行调整”的要求，为顺应我国天然气发展面临的新形势和新情况，我们对《天然气利用政策》的内容进行了调整。现将有关修订情况说明如下：

### 一、修订的必要性

（一）天然气供应量快速增加。2007年印发实施的《天然气利用政策》是在国内天然气供应不足、供需矛盾突出的背景下制订的。主要出发点是加大调控和引导力度，强化需求侧管理，缓解供需矛盾。随着国内天然气上产，境外天然气引进，我国天然气供应量快速增加，与2007年颁布政策时的情形已发生了重大变化。预计到2015年，我国天然气供应量约是2007年的3.6倍，国产天然气约是2007年的2.2倍，进口天然气成倍增长。国内页岩气和煤层气等非常规天然气增长潜力也很大。在此情形下，鼓励天然气市场发展和扩大利用规模已具备资源基础。

（二）节能减排压力增大。我国政府宣布，到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放要比2005年下降40-45%，

为实现这一目标，必须调整能源消费结构，显著提高清洁能源利用比例。天然气是可大规模发展的最现实低碳能源，为促进节能减排工作，需要扩大天然气利用范围，提高天然气利用效率，鼓励天然气使用，把原来列入允许类和限制类的用户视情调整至优先类中。

（三）对新疆实施差别化政策。根据《中共中央、国务院关于推进新疆跨越式发展和长治久安的意见》（中发[2010]9号）文件精神，对新疆地区及经济欠发达地区，可考虑适当实行差别化政策，亦需明确可差别化的领域和方向，为上述地区布局项目提供依据。

## 二、修订的具体内容

本次修订的主要原则是扩大天然气利用规模，鼓励使用天然气，提高天然气普及率，优化天然气使用结构。根据鼓励利用的政策导向，扩大了优先类和允许类用户，减少了限制类和禁止类用户。各章节基本结构不变，具体修改内容如下：

### （一）制定政策的必要性

制定政策必要性由“缓解天然气供需矛盾；优化天然气使用结构；促进节能减排”修改为“促进节能减排；扩大天然气利用规模；优化天然气使用结构”。

### （二）适用范围和管理主体

1、政策适用范围：将“本政策主要是引导和规范天然

气下游利用领域”修改为“本政策主要是**鼓励**、引导和规范天然气下游利用领域”；明确将非常规天然气（煤层气、页岩气等）、煤制天然气纳入政策适用范围。

2、利用管理主体：根据本届政府成立的国家能源局的职能，增加了国家能源局作为利用管理主体。国家发展改革委、**国家能源局**负责全国天然气利用管理工作。各省（区、市）发展和改革委员会、**能源局**会同相关主管部门负责本行政区域内天然气利用管理工作。

### （三）指导思想和基本原则

指导思想：将“以改善环境和提高人民生活质量为目的，加大调控和引导力度，强化需求侧管理，”修改为“以促进节能减排、发展低碳经济、提高人民生活质量为目的，统筹国内外两种资源，鼓励天然气利用，提高天然气在能源消费结构中比重”。

基本原则：有两点调整修改，一是将“坚持全国一盘棋，国家对天然气利用进行统筹规划，同时考虑天然气产地的合理需要”修改为“坚持统筹兼顾，整体考虑全国天然气利用的方向和领域，优化配置国内外资源”；二是将“坚持区别对待，明确天然气利用顺序，确保天然气优先用于城市燃气，促进天然气科学利用、有序发展；”修改为“坚持区别对待，明确天然气利用顺序，保民生、保重点、保发展，考虑不同地区的差异化与合理需要”。

#### (四) 天然气利用领域和顺序

##### 1、优先类

原优先类只有“城市燃气”。修改后，优先类增加了“工业燃料”和“天然气发电”的分类，并将原在城市燃气类中的分布式能源分别归入“天然气发电”类别中。

(1) 城市燃气：增加“城镇中具有调峰功能的天然气储存设施”；在“天然气汽车”中增加了尤其鼓励液化天然气汽车，明确原“天然气汽车”的具体内容，包括公交车、出租车、环卫车、重型载货汽车等，以及船舶等以天然气为燃料的运输工具。

(2) 工业燃料：将“建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域可中断的用户”从允许类改为优先类。

(3) 天然气发电：将原在城市燃气类中的天然气分布式能源归入“天然气发电”类别中，增加“重要用电负荷中心且天然气充足地区天然气调峰发电项目”。

##### 2、允许类

(1) 城市燃气：未修改。

(2) 工业燃料：增加“建材、机电、轻纺、石化、冶金等工业领域中以天然气为燃料的新建项目”；“城镇（尤其是特大、大型城市）中心城区的工业锅炉燃料天然气置换项目”；“用于调峰和储备的小型天然气液化设施；”。

(3) 天然气发电：将“重要用电负荷中心且天然气供

应充足的地区，建设利用天然气调峰发电项目”调整到优先类中。。

(4) 天然气化工：未修改。

### 3、限制类

在限制类项目中取消“天然气发电”。“天然气化工”未修改。

### 4、禁止类

将“新建或扩建天然气制甲醇项目”修改为“新建或扩建以天然气为原料生产甲醇及甲醇生产下游产品装置”

### 5、用气项目管理政策

将“天然气产地利用天然气也应严格遵循产业政策”修改为“除新疆可适度发展限制类中的有关天然气化工项目外，其它产地利用天然气也应遵循产业政策”。

## (五) 促进天然气节约利用

在“提高天然气利用效率”中增加“加快淘汰天然气利用的落后产能，如小化肥、小化工”。

## (六) 保障措施

主要修改有：“(二) 制定利用规划”中增加“各省(区、市)要结合节能减排目标，根据天然气资源落实情况和地区管网规划，认真做好天然气利用规划，确保供需平衡。”。

“(三) 安全稳定保供”中增加“按照调峰责任分担化原则，天然气生产销售企业、城市燃气配送企业和工业用户共同承

担安全供气的义务，大中城市应尽快配备调峰设施并建立天然气储备机制”。

取消了原“加强需求侧管理”和“严格项目管理”部分，主要是删除了过分强调限制用气的内容，并将其它有关需求侧管理内容体现在了“制定利用规划”及“安全稳定保供”部分中。

增加“(五)配套相关政策”内容，深入研究峰谷气价、峰谷电价及气电联动政策，支持技术装备自主化；对优先类用气项目，地方各级政府可在规划、用地、融资、税费等方面出台扶持政策。

### 三、修订过程

2010年12月，组织中石油起草了《天然气利用政策(修订稿)》。

2011年1月，听取委内法规司、产业司、价格司、经济运行局及局内有关司对修订《天然气利用政策》的意见。

2011年3月，再次与有关企业研究修改的具体条款，形成初稿。

2011年4-5月，在组织政府有关部门、企业和协会研讨的基础上，形成《天然气利用政策》(2011年修订)的征求意见稿，正式以能源局名义向政府部门、地方政府、相关企业及协会征求意见；并在6月份形成修订稿报局长办公会审议。

#### 四、各单位意见吸纳情况

(待补充)

以上情况，特此说明。

二〇一一年五月 日