

附件 2

《石油天然气企业安全生产许可证实施办法 (征求意见稿)》的起草说明

为了严格规范石油天然气企业安全生产条件,做好石油天然气企业安全生产许可证的颁发管理工作,应急管理部组织起草形成了《石油天然气企业安全生产许可证实施办法》(以下简称《办法》)。现就有关事项说明如下:

一、制定背景及必要性

(一) 制定背景

实施安全生产许可工作以来,石油天然气企业办理安全生产许可证,一直执行《非煤矿矿山企业安全生产许可证实施办法》(2009年国家安全生产监督管理总局令第20号公布,根据2015年国家安全生产监督管理总局令第78号修正,以下简称20号令),有关工作逐步成熟规范,形成了一套行之有效的经验做法。20号令对严格石油天然气企业安全准入、推动企业加大安全投入、改善企业安全生产条件发挥了重要的保障和促进作用。

2020年10月,党中央、国务院对应急管理部职责机构编制进行调整,撤销安全生产基础司,将其承担的石油开采安全生产监督管理工作和海洋石油安全生产综合监督管理等职责划入增设的危化监管二司(海油安监办),将其承担的其他非煤矿山安全监督管理职责划入国家矿山安全监察局。自此,石油天然气企业保持安全监管体制机制不变,其他非煤矿山实行国家监察、地

方监管的体制。近年来，国家矿山安全监察局已针对其他非煤矿山出台不少配套政策文件，并着手制订新的《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》。

另外，为保障国家能源安全，加大油气勘探开发力度，我国实施了油气探采合一制度改革。2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，要求“探索研究油气探采合一权利制度”。2024年11月8日修订的矿产资源法第三十六条明确规定“石油、天然气等矿产资源勘查过程中发现可供开采的石油、天然气等矿产资源的，探矿权人依法履行相关程序后，可以进行开采”。目前，20号令仅将采矿许可证作为安全生产许可证的前置条件，需要顺应油气探采合一制度改革需要，完善与勘查许可证的有效衔接，要求探矿权人依法履行安全生产许可程序后，方可进行开采。

（二）制定必要性

一是顺应机构改革需要，理顺石油天然气企业安全生产许可证制度。鉴于当前石油天然气企业仍保持安全监管体制机制不变，不宜继续执行非煤矿山有关法规政策，因此在国家矿山安全监察局牵头修订20号令的同时，制定出台《办法》，有利于进一步区分石油天然气企业 and 非煤矿山安全生产的要求，为石油天然气企业提供量身定制的安全生产制度服务。

二是吸收实践经验，补充完善安全生产许可证办理要求。20号令对石油天然气企业办理安全生产许可证的范畴作了整体性描述，但未对具体情形和类别作出规定。经过二十多年的实践总结并结合实际，目前已统一规范为8种类型，且针对不同类型明

确了相应的安全生产条件，这些经验成果应及时补充完善到部门规章中，以更好地指导实践。

三是结合行业发展实际和上位法修改情况，调整优化有关条款。一方面，安全生产工作应主动服务国家能源战略，优化有关制度设计，依法依规做好与油气探采合一制度的衔接，切实推动石油天然气企业增储上产。另一方面，20号令实施以来，《安全生产法》等法律法规相继修订，有关条款需结合上位法的修订及时进行调整。

二、起草过程

2023年9月，应急管理部组织中石油、中石化、中海油有关专家10余人组成起草组，启动《办法》编制工作。起草组于当年底提交《办法（草稿）》，经内部审核研讨，修改完善后形成《办法（讨论稿）》。

2024年3月和5月，先后2次组织山东、四川、陕西、新疆等石油天然气重点地区应急管理部门和海油安监办各分部对《办法（讨论稿）》进行审核研讨和修改完善，形成《办法（初稿）》。

2024年9月，书面征求有关省级应急管理部门、海油安监办各分部和有关中央企业的意见，共收到意见建议73条，采纳或部分采纳45条，不予采纳28条，不予采纳的主要原因是有关意见建议不符合《安全生产法》等上位法的要求、随意调整许可范围、不符合实际情况等。

2025年2月，组织有关监管人员和企业专家对修改后的《办法（初稿）》进行专题研讨，并再次进行修改完善。

2025年4月，组成调研组，赴山东省调研了陆上采油气、海洋采油气、钻井、井下作业等不同类型的企业，并组织省、市应急管理部门和有关石油天然气企业座谈，研究20号令实施期间石油天然气企业的办证情况、存在问题，讨论对《办法（初稿）》的意见建议。

2025年5月，书面征求了部内相关单位的意见，共收到意见建议15条，采纳或部分采纳7条，不予采纳8条，不予采纳的主要原因是有关意见建议不符合有关法律及文件的要求、缺乏依据、对部分条款的表述理解有误等。在此基础上，修改形成了《办法（修改稿）》。

2025年7月，书面征求了省级应急管理部门、海油安监办各分部和有关中央企业的意见，共收到意见建议72条，采纳或部分采纳41条，不予采纳31条，不予采纳的主要原因是有关意见建议缺乏充足理由对现行做法进行改变、可能增加企业负担，不符合有关法律规定等。经过修改完善，形成了新的《办法（修改稿）》。

2025年10月，书面征求了国务院有关部门和有关行业协会的意见，共收到意见建议2条，采纳或部分采纳1条，不予采纳1条，不予采纳的主要原因是有关意见建议不属于本规章的范畴，对于不予采纳的意见已沟通达成一致。经过修改完善，形成了《办法（征求意见稿）》。

三、主要内容

《办法（征求意见稿）》共7章、42条，与20号令相比，一是保持政策延续性、稳定性，对现行有效做法均保持不变，主

要内容均延续 20 号令有关规定，最大程度减少对企业的影
二是结合工作实际对部分规定进行优化完善，主要包括：

（一）将提交采矿许可证复印件的要求调整为提交勘查许可证或采矿许可证复印件（第八条第三项）。顺应油气探采合一制度改革需要，实现安全生产政策与油气探采合一政策顺利衔接，积极服务油气增储上产战略。

（二）补充细化不同类型石油天然气企业的定义。进一步明确了石油天然气企业的细分类型，包括陆上采油（气）、海洋采油（气）、物探、钻井、测井、录井、井下作业和管道储运共 8 种类型。《办法（征求意见稿）》结合多年实践，分别对 8 种类型企业的定义进行了补充（第五条），方便企业“对号入座”提交申请，应急管理部门对照要求审核把关。

（三）优化有关安全生产条件和提交资料要求。一是根据《安全生产法》第四条“建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度”的要求，修改完善安全生产责任制和安全生产制度等要求（第六条第一款）；根据《安全生产法》第二十七条“危险物品的生产、储存、装卸单位以及矿山、金属冶炼单位应当有注册安全工程师从事安全生产管理工作”的要求，明确配备注册安全工程师的要求（第六条第三款）。二是根据应急管理部 2018 年第 12 号公告的《部门规章设定的证明事项取消目录》，删除“涉及人身安全、危险性较大的海洋石油开采特种设备和矿山井下特种设备由具备相应资质的检测检验机构出具合格的检测检验报告，并取得安全使用证或者安全标志”的要求（20 号令第八条十一款）；相应增加“注册安全工程师名单或者职业资格证书复

印件”（第八条第六款）和“生产安全事故应急预案备案登记表”（第八条第十一款）的要求。

（四）明确石油天然气企业发证主体。海洋石油天然气企业按照独立生产系统发证存在系统边界交叉、企业主体责任难以落实、一企多证等问题。为此，《办法（征求意见稿）》删除20号令中第十八条第三款中“向独立生产系统颁发安全生产许可证”的内容。同时，《办法（征求意见稿）》明确对从事石油和天然气（页岩气）勘探、开发生产、储运的企业以及下一级生产作业单位发证，减轻基层企业办证负担。

（五）规范跨省施工作业。20号令第二十六条要求“地质勘探单位、采掘施工单位在登记注册的省、自治区、直辖市以外从事作业的，应当向作业所在地县级以上安全生产监督管理部门书面报告”，对于规范跨省施工作业提供重要支撑。借鉴该经验做法，同时根据《国家安全监管总局关于加强非煤矿山外包工程安全管理工作的通知》（安监总管一〔2014〕16号）关于跨省施工作业书面报告的要求，《办法（征求意见稿）》增加第二十一条“在陆上从事物探、钻井、测井、录井、井下作业的企业，在登记注册的省、自治区、直辖市以外施工作业的，应当在作业前向作业所在地县级以上应急管理部门书面报告。在海上从事物探、钻井、测井、录井、井下作业的企业，应当根据海洋石油安全监管职责划分，在作业前向海油安监办有关分部的区域监督处书面报告”，进一步明确石油天然气企业跨省、跨海域施工作业的书面报告要求。