



改革网



中国发展改革微信

全国一张网！油气市场化改革向纵深推进

□ 本报记者 张海莺

近日,国家发展改革委修订并颁布《石油天然气基础设施规划建设与运营管理办法》(以下简称《管理办法》),自2026年1月1日起施行。

国家能源局有关负责人在回答记者提问时表示,此次修订的重点是,立足“全国一张网”优化管网运营机制,理顺油气管网基础设施投资建设机制,理顺设施接入使用与公平开放关系等。

完善油气行业管理体系

该负责人表示,此次修订主要基于以下考虑:

落实党中央决策部署。党的二十大报告提出深入推进能源革命,加快能源产供储销体系建设;党的二十届三中全会提出构建全国统一大市场,优化油气管网运行调度机制;党的二十届四中全会提出加快建设新型能源体系,建设能源强国。“十四五”期间,中央对健全自然垄断环节监管体制机制也提出明确要求。《管理办法》需对标对表做好贯彻落实。

落实油气体制改革需要。2017年油气体制改革加快推进,特别是2019年以来组建国家管网集团实现油气管网独立运营,油气行业各环节的发展模式产生重大调整,原有的上下游一体化运营机制被打破,“X+1+X”的油气管网格局逐步形成。《管理办法》承接油气体制改革特别是管网改革任务部署,聚焦油气基础设施这一承上启下的关键一环,全面贯彻改革要求,管理范围也从天然气扩展至油气领域。

完善油气行业管理体系。近年来依托油气产供储销体系建设,国家发展改革委、国家能源局在健全油气基础设施规划体系、加强基础设施投资建设、简化优化管网接入和使用、完善储气设施布局、构建储气调峰市场机制、完善油气市场体系等方面也进行了积极探索,取得良好成效。这部分行业管理经验需通过规章修订方式予以总结凝练,更好指导行业发展。

重点修订七项内容

该负责人称,《管理办法》立足我国国情和油气行业发展阶段,进行了系统修订。

服务油气行业绿色低碳发展。加强基础设施领域科技攻关和装备研发,推动基础设施建设运营数字化、智能化,推动油气管网绿色低碳转型,促进新技术、新产业、新业态发展。

完善油气基础设施规划体系。油气基础设施规划单独成章。省级及以下规划要落实国家规划并加强要素保障,加强油气规划与国土空间等规划衔接。加强省际省内规划统筹,各地方不得自行分段规划及审批跨境、跨省(区、市)油气管道项目。

理顺油气管网基础设施投资建设机制。国家管网集团按照规划承担油气干线管网建设主体责任和社会管网联通责任,支持各类社会资本按照市场化原则参股项目。允许国有大型油气企业和各类社会资本按照政府统一规划投资建设非干线等管网设施。鼓励符合条件的社会资本参与油气储备库、液化天然气接收站等投资建设。

立足“全国一张网”优化管网运营机制。严格落实管网改革关于国家干线管网

运销分离原则和要求,明确了国家管网集团和上下游竞争性企业禁止从事的业务范围等相关规定。加快推进省级管网运销分离,管输业务实行财务独立核算,具备条件实现产权独立;推进省级管网以市场化方式融入国家管网。完善和规范成品油入网和下载标准,加快顺序输送,逐步推广去标签化输送,探索管输新介质。加强油气基础设施维检修、更新改造、停运封存等计划衔接。

理顺设施接入使用与公平开放关系。

设施接入与使用涵盖油气基础设施规划、

建设与运营各方面,省级及以上能源主管部门要全链条履行行业管理和重大事项协调职责,系统思维、因地制宜、精准施策,着力推动行业高质量发展。管网公平开放针对已建成投产并提供公共服务的管网设施,属于设施使用中的特定强制性要求,需严格界定管理对象,严格依法监管。

加强天然气储备,完善储气调峰市场机制。《管理办法》明确了供气企业、国家管网集团、城镇燃气企业三个5%,以及地方政府5天应急储气能力要求。同步配套“大库大站、集约布局、合作共建、租赁购买”的履约路径和市场机制,避免储气责任层层分解,严控小散储气设施遍地开花。

明确法律责任、规范名词解释。针对社会普遍关心的油气干线管网、省级管网等,作出了明确的名词解释。

健全自然垄断环节监管机制

该负责人表示,党中央、国务院高度重视自然垄断环节监管,《管理办法》与此做了充分衔接,重点做好以下方面:

一是遵循行业特点和市场规律,区分

自然垄断环节和竞争性环节,有效规范各自经营范围。确保相关企业聚焦主责主业,防止有关企业利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸或排除、限制、干预上下游竞争性环节市场竞争。

二是加强油气基础设施规划引领,优化基础设施投资总体布局。全面加强对经营自然垄断环节业务企业落实国家重大战略和规划任务、履行国家安全责任、履行社会责任、经营范围、公平开放、价格、运行和交易等方面的监管。

三是坚持系统观念,促进油气管网等基础设施提质增效。《管理办法》坚持硬设施、软环境两手抓,一方面加快设施投资建设,发挥政府和市场、中央和地方、国有资本和社会资本多方面作用联网、补网、强链。另一方面规范设施运营,对油气干线管网等已经实现独立运营的自然垄断环节,强化事前事中事后全链条全领域监管,严格公平开放;对暂未独立运营的,通过健全接入和使用机制等方式,加快推进竞争性环节市场化改革,具备条件的尽快独立运营。

四是适应我国油气行业发展阶段,统筹做好自然垄断环节发展、改革、安全、开放大文章。立足行业稳油增气总体形势,石油基础设施以优化存量、完善布局、改造升级、提高负荷为主,加快推进顺序输送、有序推广去标签化输送,积极探索新介质管输,推动石油管输业务转型升级和绿色低碳发展。一方面强化国家规划引领,压实国家管网集团主体责任,加强国家干线管网投资建设;另一方面,因地制宜、多措并举支持多元主体和各类资本参与天然气管支线管道等投资建设。

CPI“由降转涨” 经济运行显现积极变化

□ 本报记者 王春华

10月份,生产供给基本平稳,就业总体稳定,物价有所改善,新动能培育壮大,国民经济保持总体平稳、稳中有进发展态势。

在11月14日召开的国新办新闻发布会上,国家统计局新闻发言人、总经济师、国民经济综合统计司司长付凌晖介绍了10月份国民经济运行情况,并答记者问。

居民消费价格“由降转涨” 工业生产者价格“降幅收窄”

10月份,居民消费价格出现积极变化,主要表现在环比涨幅扩大,同比由降转涨。从环比来看,10月份CPI环比上涨0.2%,涨幅比上月扩大0.1个百分点。

付凌晖表示,CPI环比涨幅扩大主要是由于国庆、中秋假期消费扩大和工业消费品价格上涨带动。一是假日旅游出行需求旺盛,带动交通和住宿价格上涨。二是假日用餐需求增加,带动食品价格上涨。三是工业消费品价格环比上涨。

从同比看,10月份居民消费价格同比上涨0.2%,上个月是下降0.3%。扣除食品和能源后的核心CPI同比上涨1.2%,涨幅比上月扩大0.2个百分点,连续6个月涨幅扩大。

付凌晖分析认为,居民消费价格同比由降转涨,主要是国内市场供求关系改善,服务价格和工业消费品价格回升带动影响。一是服务价格涨幅扩大。国庆、中秋假日叠加,居民旅游出行、文化体育消费增加,带动服务价格上涨。10月份,服务价格同比上涨0.8%,涨幅比上月扩大0.2个百分点。二是工业消费品价格稳中有升。提振消费专项行动有效实施,依法依规治理企业无序竞争,带动工业消费品价格上涨。10月份,扣除能源的工业消费品价格同比上涨2%,涨幅连续6个月扩大。三是食品和能源价格下拉影响降低。我国粮食等食品供应充足,加之国际能源价格下行的输入性影响,今年以来国内食品和能源价格持续下降,对CPI影响较大。10月份,食品和能源价格降幅双双收窄,对CPI下拉影响降低。10月份,食品、能源价格同比分别下降2.9%和2.4%,降幅比上月分别收窄1.5和0.3个百分点。

“总的来看,在促进价格合理回升的各项措施作用下,10月份居民消费价格出现



第十五届全运会开幕式上机器人敲响青铜乐器,机器人“夸父”传递全运会火炬;进博会上演机器人格斗擂台赛……人形机器人已从科幻作品逐渐走入人们生活。图为2025中国国际数字经济博览会上的“夸父”机器人。

新华社发

积极变化,但市场需求拉动仍显不足,价格总体低位运行。下阶段,要继续扩大国内需求,纵深推进全国统一大市场建设,优化市场竞争环境,推进重点行业产能治理,改善供求关系,促进价格合理回升。”付凌晖说。

与此同时,10月份,全国工业生产者出厂价格同比下降2.1%,降幅比上月收窄0.2个百分点,环比上涨0.1%;全国工业生产者购进价格同比下降2.7%,降幅收窄0.4个百分点,环比上涨0.1%。

固定资产投资“同比下降” 制造业投资“持续增长”

1~10月份,固定资产投资同比下降1.7%。“扣除价格因素,还是保持小幅增长的,投资的实物工作量仍是增加的。”付凌晖说。

对于当前的投资变化,付凌晖谈了几点看法。

第一,投资增速放缓是多方面因素共同作用的结果。从投资主体看,外部环境复杂严峻,国内市场竞争激烈,投资收益下

降,市场主体投资方面决策趋于谨慎。表现在企业盈利能力偏弱,民间投资放缓,影响投资增长。从结构因素看,房地产投资在整个投资当中占比较高,房地产行业调整对投资增速下拉作用比较明显。1~10月份,房地产开发投资同比下降了14.7%,扣除房地产开发投资后的项目投资增长1.7%,房地产开发投资下降下拉全部投资3个百分点。此外,部分行业投资增长动能不足在客观上也影响投资增速。

第二,尽管投资增速在放缓,但投资结构在优化。表现在制造业投资持续增长。传统制造业改造升级积极推进,新兴制造业发展壮大,支撑制造业投资增长。1~10月份,制造业投资同比增长2.7%,增速快于全部投资,占全部投资比重达到25.6%,比去年同期提高1.1个百分点。部分高端行业投资力度加大,科技创新和产业升级的融合发展带动部分高技术行业投资较快增长。1~10月份,航空航天器及设备制造业投资同比增长19.7%,信息服务业投资

增长32.7%。绿色转型相关投资增势较好。能源绿色转型持续深入,清洁能源相关投资保持较快增长。1~10月份,太阳能、风力、核力、水力发电投资合计同比增长10.4%。

第三,我国投资潜力和空间依然巨大。“对于投资增速的变化需要客观全面的认识,不能仅看当前,更要用发展的眼光来看待。我国仍是世界上最大的发展中国家,未来要达到中等发达国家水平,投资空间依然巨大。”付凌晖说,从产业发展看,筑牢实体经济根基,推动科技创新和产业升级的融合发展,加快培育壮大新质生产力,促进传统产业改造提升,需要不断增加投资。从区域发展看,解决发展不平衡、不充分问题,促进城乡区域协调发展,推进城市更新改造和乡村全面振兴,也需要持续加大投入。从民生保障看,教育、医疗、住房、基本公共服务等民生“补短板”投资仍需发力。

》2版

改革时评

给市场一颗“定心丸” 予民资一片“新蓝海”

□ 本报评论员 王春华

民间投资长期占据固定资产投资的半壁江山,是经济活力的“晴雨表”,更是推动高质量发展的关键引擎。

“十五五”规划《建议》明确“保持投资合理增长,提高投资效益”,为促进投资高质量发展指明了方向。在此背景下,国办日前印发《关于进一步促进民间投资发展的若干措施》(以下简称“民间投资13条”),以精准有力的政策举措回应市场关切,为民间投资注入强劲动力。

文件具有一个鲜明特点:“强化保障”不仅体现在具体的政策维度,更是贯穿始终的价值主线。通过一系列量化、可执行、可预期的“关键词”,构筑起从“敢投”到“能投”再到“投得好”的全链条制度保障。这既体现了政策制定的针对性和可操作性,更彰显了以确定性应对不确定性、以制度性安排重塑市场信心的深层考量。

“持股比例”与“长效机制”:以量化权益奠定“敢投”基石。

“民间投资13条”明确提出,在铁路、核电、油气管道等传统国有资本主导领域,“对具备条件的项目,民间资本持股比例可在10%以上”。这一量化标准看似简单,实则是政策理念的重大突破。它打破了长期以来“名义开放、推进艰难”的模糊地带,将抽象的准入许可转化为清晰可期的财产权利。

与持股比例相应的,是“完善民营企业参与重大项目长效机制”的承诺。这标志着政策从“试点开放”转向“制度性开放”,意在消除民间资本对政策变化的后顾之忧。

这两大关键词共同构筑了保障的“硬核基础”,让民间资本敢于从“观望者”变为“参与者”,从“试探性投入”转向“战略性布局”。

“预算内投资”与“REITs”:以多元工具构建“能投”路径。

民间投资的“钱”从哪儿来?“民间投资13条”提出“加大中央预算内投资对符合条件民间投资项目的支持力度”,并“积极支持更多符合条件的民间投资项目发行基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)”。这两大工具体现了金融保障手段的多元化与精准性。

中央资金的注入不仅可以降低民间资本的风险感知,更体现国家与民间资本“风险共担、利益共享”的紧密关系。“REITs”这一金融工具创新,为民间资本参与大型基础设施项目提供了“进入—运营—退出”的完整闭环。通过盘活存量资产,释放沉淀资金,形成投资的良性循环。

这些工具共同构建了一个“政府引导、市场主导”的投融资生态,引导民间资本从低水平重复建设转向国家战略与市场潜力兼具的领域。

“尽职免责”与“绿色通道”:以金融创新疏通“投好”血脉。

融资难、融资贵是长期制约民间投资的“老大难”问题。“民间投资13条”提出“全面落实普惠信贷尽职免责和不良容忍制度”,直指金融机构“不敢贷、不愿贷”的深层矛盾。通过建立合理的容错空间,促使金融资源更公平地流向民营企业。

针对科技型企业轻资产、高风险的特点,“民间投资13条”明确“为科技型企业开通上市融资、并购重组‘绿色通道’”。这与基础设施REITs试点扩容相呼应,共同构建了覆盖企业全生命周期的融资体系:REITs解决重资产项目退出难题,“绿色通道”助力轻资产创新企业腾飞。

这一对金融保障的关键词组合,不仅着眼于“输血”,更注重“造血”,旨在从根本上打通资本循环的任督二脉。

“服务目标”与“创新积分”:以机制优化涵养“放心投”生态。

“民间投资13条”要求银行业金融机构“制定民营企业年度服务目标”,并推广“创新积分制”以引导金融资源精准服务科技型企业。

这组关键词聚焦服务保障与能力建设,将支持民营企业量化为金融机构的考核指标,从源头上扭转“重国企、轻民企”的信贷偏好;通过量化评价企业的创新能力,实现信贷资源“精准滴灌”,引导民间投资向“新”而行。

此外,政府采购“预付款比例提高至30%以上”等举措,进一步缓解了民营企业的现金流压力,体现了政策保障在宏观之外的微观可感的支持与关怀。

制度的生命力在于执行,政策的公信力源于落实。“强化保障”的深层价值,恰恰在于将政策规定转化为市场信心,将原则性要求落地为可操作的制度安排。

这些关键词共同传递了一个明确信号:国家正通过权益保障、金融创新、战略协同等多个维度,着力构建一个“海阔凭鱼跃”的良性投资生态,为中国经济高质量发展注入源源不断的澎湃动力。

重点推荐

今年的“双十一”有三点不一样 2版