**关于《深圳市成品油监督管理条例**

**（征求意见稿）》的起草说明**

为加强成品油监督管理，规范我市成品油生产、经营和使用行为，促进成品油行业健康发展，保护和提升大气环境质量，市生态环境局、市司法局成立联合立法工作专班起草了《深圳市成品油监督管理条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》）。现就有关问题说明如下：

1. 立法的必要性

一是规范市场秩序，推进成品油质量管理提升的需要。成品油是国家发展依赖的重要能源，对推进经济社会发展起着至关重要的作用。目前成品油市场违法自建储罐及撬装式加油装置、流动加油车、黑油点等问题突出，巨大的市场需求与利润空间刺激非法成品油屡禁不止，严重扰乱了正常的成品油市场秩序。亟需通过《条例》的制定，对成品油质量实行全流程监管。

二是落实国家碳减排战略部署，保护和改善大气环境的需要。“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，使用清洁石化能源是碳减排、碳达峰的重要举措。非法成品油使用带来严重尾气污染，不利于碳达峰目标的实现。亟需通过《条例》强化成品油质量管控，实现降碳减排。

三是完善法律体系，填补成品油监管依据的空白的需要。2020年7月1日《成品油市场管理办法》废止后，国家、广东省均尚未出台针对成品油监管的专项立法，实践中依靠《产品质量法》《安全生产法》等分散法律进行监管，未形成独立全面的成品油监管法律体系。此外，现行法律体系无成品油零售许可审批依据，对非法成品油使用者无惩戒措施，现有的执法手段对使用者缺乏力度。因此，亟需通过《条例》的制定，完善监管法律依据，填补监管依据空白。

1. 《条例》的起草过程

一是走访调研相关单位。对市市场监管局、商务局、市公安局、市税务局、深圳海关、深圳海事局、龙岗区政府，市质量计量检测研究院，中石化深圳分公司、中石油深圳分公司、中油润德公司、宏茂达石油运输公司，市成品油运输协会、市成品油流通商会等14家单位进行了调研座谈交流。

二是实地调研重点问题。赴龙岗区海吉星农批市场、大鹏新区俄公供油点实地了解撬装式加油装置、船舶供油点运行基本情况，赴东莞、佛山调研了非法成品油整治、成品油直配等情况。

三是广泛征求意见。在前期调研的基础上起草了《深圳市成品油监督管理办法（草案），向各相关职能部门、各区政府（管委会）、供油企业、运输企业、商会协会组织等37家单位征求了意见，共收到意见和建议178条。与反馈意较多的单位市场监管局进行了专题会议沟通协调。

四是集中研究重大问题。就立法过程中的重大问题、各部门的反馈意见进行了多次集中研究。受立法权限影响，政府规章不足以解决当前成品油监管面临的问题，特将立法形式升格为地方法规。结合调研和各单位反馈的意见，就立法思路、立法原则和油品直配、油品直供、撬装加油站管理等重要制度进行了优化调整。经多次修改完善，形成了《深圳市成品油监督管理条例（草案）》。

1. 《条例》的基本内容

（一）立法原则。

以成品油质量问题为切入点，将质量监管贯穿成品油生产、经营、使用各环节，实施全生命周期监督管理。生产环节，推动油品升级，探索实施本市成品油环保强制性地方标准，从源头提升成品油质量。经营环节，通过市场监管部门开展油品监督抽检、企业进行油品入库自检、实施台账管理制度、纳入监管平台等措施，保障油品质量达标。使用环节，禁止使用不符合质量标准的成品油，对船舶、非道路移动机械、营运车辆使用不符合质量标准成品油的违法行为予以重罚，以此遏制买方市场需求。

（二）立法形式。

根据前期立法调研情况，当前成品油监管缺乏主要法律依据，同时也存在监管真空，监管制度需要突破和创新，通过地方立法，规定成品油监管制度，满足当前我市成品油监管实际需要。

（三）基本内容。

《条例》共六章六十一条，包括总则、经营者责任、使用者责任、监督管理、法律责任和附则。主要内容如下：

一是以质量管控为核心，构建成品油生产经营使用全过程可追溯体系。《条例》以成品油质量管控为核心，从经营与使用两端入手，以禁止性条款规定任何单位和个人不得经营使用非法成品油，重点明确成品油产业链所有参与者的质量责任。同时，规定成品油生产、仓储、批发和零售经营活动实行台账管理，运输活动实行电子运单管理，且各环节均需归集至智慧化监控信息平台，为成品油质量问题溯源调查提供有力抓手。

二是厘定部门职责，明确质量监管责任。《条例》设置监管原则、政府职责、部门职责条款，立足条块协同，对市区政府及各行政主管部门成品油监管责任进行梳理与厘定，提出实行谁主管谁负责和属地管理原则，明晰商务、市场监管、应急管理和生态环境等重要部门在成品油行业、质量、安全、环保等方面的监管职责。在此基础上，提出建立联防联控机制并实行属地监管，规定在区级层面由市场监管部门会同相关部门组织开展非法成品油整治工作，街道办事处配合开展日常巡查与线索上报。

三是规范经营活动，填补使用者与场地经营管理者责任空白。《条例》专章规定成品油经营者责任与使用者责任。第二章将经营者成品油质量主体责任单列成条，并以此为中心，确立自检与信息报送、台账要求、零售经营许可、税控管理等一系列制度设计。第三章首创性规定成品油使用者与场地经营者责任，细化车用成品油、船用成品油使用者义务，明确成品油用户的质量责任。此外，第二、三章对建设工地等特殊单位用油、船舶供油点加油、跨境车辆“蚂蚁搬家”走私成品油，撬装站、储油罐建设使用等特殊经营使用活动进行规范，作出油品直配、油品直供、跨境车辆管理、使用者建设撬装站规范等制度安排，健全成品油质量监管体系。

四是推行信息共享，建立智慧化质量监管模式。《条例》突出利用大数据等前沿技术，推动成品油质量管控手段创新。第四章规定建立智慧化质量监控信息平台，力图打破信息壁垒，整和关联节点，实现成品油经营企业自检信息与政府监管信息融通，提升成品油质量问题预测、发现，防范能力，推动监管模式从事后应对向源头防范转型。考虑到智慧化监管平台的系统性，依据总则规定的部门职责分工，明确智慧化监控信息管理平台应由成品油流通的行业主管部门市商务局牵头建设。

四、主要制度创新

一是推动油品升级。结合深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革和有关法律法规规定，深圳可结合本市实际情况，推广应用更高标准的成品油。本《条例》就油品升级和制定地方标准进行了具体规定，一是市商务部门应推动我市实施国家最新阶段的成品油标准；二是市生态环境部门可以会同市市场监管、应急管理等部门制定本市成品油环保强制性地方标准，并对市场监管部门提出质量监管要求。

二是建立成品油直配制度。调研显示，建设工地“真合同、假用油”问题突出，非道路移动机械油品直配制度执行变形，且工业企业应急发电、车企新车试验等用油直配存在监管真空。为保障成品油质量，规范成品油经营秩序，本《条例》从直配的主体、对象、流程、管理台账等方面构建成品直支配制度，规定生产经营活动中确需批量使用成品油的单位，应当选择经商务部门年检合格、具有零售资格的企业签订协议，实施油品直配。由此，从油源上保障质量，从台账规范管理保障直配得到真正落实。

三是建立成品油直供制度。目前大鹏新区存在成品油离岸供油点用于渔船加油等现实情况，以解决渔民渔船用油难、渔民私自储油存在安全隐患等问题。因此，本《条例》规定建立成品油直供制度，在滨海区域设置的成品油直供点应当按照产品质量、安全生产、税收、生态环境的法律法规和标准，参照加油站的管理要求开展成品油直供活动，各部门依职对其纳入日常监管。

四是创设成品油使用者责任。使用者责任缺失，是非法成品油屡禁不止的根本原因。本《条例》设专章规定使用者责任，在对使用者提出总体要求的基础上，分别对直配油品使用者、撬装式加油装置使用者、车用成品油使用者、船用成品油使用者的义务作出具体规定，并对应设置罚则，从使用端压缩非法成品油生存空间。此外，《条例》还对工地、物流和工业园区、停车场等场地经营管理者责任作出规定，设置场地巡查、线索上报、配合排查整治等义务，铲除非法成品油滋生土壤。特别说明的是，对于车辆使用非法成品油，结合实际动机考量，《条例》仅对营运性质的道路运输车辆做出责任追究规定，普通私家车主主动使用非法成品油的动机不强，作为消费者也是利益受损方，因此本《条例》未作责任追究规定。

五是强化撬装式加油装置管理**。**撬装式加油站是指为便于用车大户与非道机械加油而设置的内部加油装置，主要存在油源不明、质量得不到保障、对外加油非法经营等问题。当前全市275家陆上加油站布局已足以满足机动车便捷加油需求，非道路移动机械已实行油品直配。因此，本《条例》提出，除救灾或灾后重建等特殊情形外，任何单位和个人不得擅自建设和使用撬装站加油。在严控增量的基础上，对存量存量撬装加油站加强监管，要求实施油品直配，从油源上保障油品质量，实施台账管理，纳入监管平台。

六是实施成品油智慧化监控管理。成品油产业链条长，从生产到使用共涉及多个监管部门。各部门在企业经营信息、证照审批、监管执法等方面信息不通、数据未联，成品油行业数据统计口径不一、监管对象底数不清、监管执法联动不足，亟需建立一个以监管信息归集共用为基础的智慧化监管平台。对此，本《条例》规定由行业主管部门市商务局牵头，在该部门现有的监管平台上进一步完善建立本市成品油智慧化监控信息平台，实现各部门相关行政许可、质量检测、执法线索、监督管理等信息的互通共享，深入推进基层监管力量整合，持续提高监管效率和水平。