

doi:10.3969/j.issn.1671-5152.2014.07.002

解读《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》

日前，国务院办公厅印发了《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确了今后一段时间我国城市地下管线建设管理的指导思想、基本原则、重点任务等。国务院有关部门司局负责人及有关专家对此进行了解读。

1、《指导意见》出台的背景和意义是什么？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：城市地下管线是指城市范围内供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视、工业等管线及其附属设施，是保障城市运行的重要基础设施和“生命线”。近年来，随着城市快速发展，地下管线建设规模不足、管理水平不高问题凸现，一些城市相继发生大雨内涝、管线泄漏爆炸、路面塌陷等事件，严重影响了人民群众生命财产安全和城市运行秩序。党中央和国务院领导高度重视城市地下管线问题，为切实加强地下管线建设管理工作，国务院办公厅下发了《指导意见》。

从当前经济社会发展形势看，加强城市地下管线建设管理，既可以解决当前地下管线事故频发、安全隐患突出、应急防灾能力薄弱等问题，保障城市安全运行；又可以起到促进经济增长、化解产能过剩、提高城市综合承载能力、提升城镇化发展质量的作用。

2、加强城市地下管线建设管理的指导思想和目标任务提出的依据是什么？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：首要依据是党的十八大和十八届二中、三中全会、中央城镇化工

作会议和中央经济工作会议精神、以及党中央和国务院的各项决策部署。

另一个重要依据是对我国城市地下管线建设管理现状问题的充分认识和科学判断。城市地下管线种类繁多，包括供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视、工业等8大类20余种管线；管理体制和权属复杂，涉及政府30多个部门，各自为政、条块分割、多头管理的问题比较严重，敷设在地下各种管线重叠交错、杂乱无章，施工挖断管线事故不断，违法占压管线等安全隐患突出，马路重复开挖问题屡见不鲜，管线安全事故日益增多。

正是出于对城市地下管线建设管理形势的判断，在指导思想中提出了“统筹地下管线规划建设、管理维护、应急防灾等全过程，综合运用各项政策措施，提高创新能力，全面加强城市地下管线建设管理”。在目标任务中提出了“2015年底前，完成城市地下管线普查，建立综合管理信息系统，编制完成地下管线综合规划。力争用5年时间，完成城市地下老旧管网改造，将管网漏失率控制在国家标准以内，显著降低管网事故率，避免重大事故发生。用10年左右时间，建成较为完善的城市地下管线体系，使地下管线建设管理水平能够适应经济社会发展需要，应急防灾能力大幅提升”。

3、《指导意见》中的基本原则怎么理解和把握？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：基本原则中有三个重点需要把握。第一个重点是规划引领、统筹建设、强化管理、消除隐患。规划是龙头，充分发

挥规划的综合平衡和引导作用,统筹各类管线布局,优化和集约利用地下空间资源;按照先规划、后建设的原则,合理安排建设时序,提高城市基础设施建设的整体性和系统性。强化运行维护管理,提高维修、养护和改造管理水平,及时发现消除事故隐患,保障地下管线安全运行。第二个重点是因地制宜,创新机制。《指导意见》提出了全国的总体要求,各地应根据实际情况开展工作,创新地下管线建设管理体制机制。第三个重点是落实责任,加强领导。城市人民政府是地下管线综合管理的责任主体,应积极发挥主导作用,同时要调动各部门和单位的积极性,落实责任,在主动协调中形成工作合力。

4、加强地下管线建设管理为什么要加强规划统筹和管理?

国务院参事室特约研究员王静霞:城市地下管线规划是城市地下管线建设和管理的依据。虽然各种地下管线专业规划编制相对完善,但缺少城市地下管线的综合规划对各类管线进行综合安排、统筹规划,由于地下空间资源十分有限,而近几年地下管线的种类不断增加,往往造成各种工程管线在平面及竖向布局中的矛盾,导致管线重叠交错和相互打架现象严重。现有相关法律法规和规章制度中没有明确提出城市地下管线综合规划编制和审批管理的具体要求,受现状管线敷设资料缺乏等因素影响,各地普遍没有编制城市地下管线综合规划,虽然在城市总体规划中按照要求应有相关内容,但实际可操作性较差。因此,《指导意见》明确了各城市要依据城市总体规划组织编制地下管线综合规划,并要对各类专业管线进行综合。

《城乡规划法》明确提出在城市规划区内进行管线等工程建设的,建设单位或者个人应当向城市规划主管部门申请办理建设工程规划许可证;工程完工后,城市规划主管部门应对建设工程是否符合规划条件予以核实,未经核实或者经核实不符合规划条件的,建设单位不得组织竣工验收;建设单位应当在竣工验收后六个月内向城乡规划主管部门报送有关竣工验收资料。但是,目前一些城市地下管线规划未纳入规划管理审批,不办理建设工程规划许可证;一些城

市规划管理部门存在“重审批、轻验收”现象;部分地区规划监管薄弱,不按规划要求建设和擅自建设现象时有发生。因此,《指导意见》明确提出要严格实施规划管理,也只有这样,才能及时掌握地下管线的真实情况。

5、如何统筹城市地下管线工程建设?

住房城乡建设部城乡规划管理中心主任刘佳福:统筹城市地下管线工程建设要把握三个方面的内容,一是统筹管线和道路建设。城市地下管线是城市道路组成部分,道路下各种地下管线的建设应当与城市道路工程建设统筹实施,管线建设计划应服从道路建设计划,与城市道路建设计划同步实施。二是统筹安排各专业管线工程建设,力争一次敷设到位,不能一次建设完成的,应预留管线位置。三是要建立施工掘路总量控制制度,严格控制道路挖掘数量和规模,减少“马路拉链”现象。

针对施工挖断地下管线,以及破坏管线造成的灾害和次生灾害事故问题,各地要严格规范建设行为,履行基本建设程序,严格落实工程建设相关管理制度。对可能损害地下管线和可能涉及危险化学品管道的建设工程,要严格按照国家有关安全管理规定施工作业。

6、稳步推进城市地下综合管廊建设应注意哪些问题?

上海市政工程设计研究总院(集团)副总工程师王恒栋:当前,综合管廊建设在我国尚属于试点阶段,稳步推进城市地下综合管廊建设,要注意三个问题:

一是科学规划,适度超前。综合管廊是重要的城市地下“生命线”工程,工程建设难度大,对城市运行影响大,因此,要在道路交通、土地开发、管线综合等基础上做好规划,在建设管廊的时候,要留有余地、适度超前,满足远期需求。要根据当地经济社会发展水平,建设与之相适应的综合管廊工程,避免不顾自身的实际情况,贪大求全,一哄而上,造成不必要的损失。

二是统筹协调，建管并举。综合管廊的建设打破了我我国城市地下管线传统的建设和管理模式，要统筹协调不同管线单位利益，满足多方要求。多种地下管线集中敷设在综合管廊内，要同步建设综合管廊的安全运行配套设施，制定综合管廊的安全运行制度，强化综合管廊的日常运行维护管理，避免“重建设，轻管理”。

三是积极引导，鼓励创新。要积极探索投融资、建设维护、定价收费、运营管理等模式，采取多种建设管理方式，吸引民间资金参与建设和管理，解决管线单位的利益诉求，积极引导管线单位参与综合管廊建设管理。

7、城市地下老旧管线改造的任务是什么？

住房和城乡建设部城市建设司负责人：当前，城市地下管线老化、腐蚀、失修、“跑冒滴漏”的情况比较严重，泄露爆炸事故时有发生，超期超负荷运行问题突出。为了保证地下管线运行安全，根据各行业管线的运行管理情况，《指导意见》提出了当前城市老旧管线改造任务。改造使用年限超过50年、材质落后和漏损严重的供排水管网；推进雨污分流管网改造和建设；要对存在事故隐患的供热、燃气、电力、通信等地下管线进行维修、更换和升级改造。

工业和信息化部通信发展司负责人：当前，通信基础设施建设上还存在一些急需解决的问题，有的通信管道老化存在安全隐患，有的通信架空线路安全性差、影响市容市貌，有的光纤入户改造进小区难、入场难，需要社会各界的广泛理解和大力支持。加快通信管线改造，要做好三个方面工作：一是将通信管道、杆路等通信基础设施规划纳入城市总体规划和土地利用总体规划，实现与其他城市基础设施同步建设；二是实施市政拆迁、路网改造时，同步考虑通信管道改造和通信架空线路的入地改造问题；三是住宅建设单位、物业服务企业要积极支持光纤入户改造，为光纤入户改造提供便利条件，切实解决光纤入户改造入场难的问题。

能源局电力安全监管司负责人：电力管线改造的主要任务是要对存在塌陷、火灾、水淹等安全隐患的电力电缆通道进行专项治理改造，推进城市电网架空

线入地工程。

国家新闻出版广电总局财务司负责人：随着时代的进步和社会的发展，人民群众对精神文化和信息资讯的需求越来越多，质量要求越来越高，而且自主选择性也越来越强，传统的模拟有线电视网络占用传输通道资源多，信号质量较差，已经很难满足这种需求。根据国家相关政策要求和广电业务发展需要，为提高传输通道利用率、传输质量和传输安全，一是作为国家信息化基础设施之一的有线电视网正处于采用模拟信号、单项广播式传输向数字信号、双向交互式传输转换和改造的过程中；二是由于有线电视网络尚有一部分没有入地，经常发生因施工、车挂、人为破坏等外力原因导致线路中断，影响信号传输，因此，有线电视网络架空线路要综合利用地下管线资源，按照城市地下管线规划进行入地改造。通过改造，有线电视网络将成为国家信息化、城市信息化、城市现代服务业及三网融合的重要支撑平台。

8、如何加强城市地下管线维修养护，消除安全隐患？

安全监管总局二司负责人：近一段时间，频繁发生的地下管线安全事故给城市的正常运行和群众的生命财产安全造成了严重影响，尤其是山东青岛“11.22”管道泄漏爆炸特别重大事故的发生，给人民群众的生命财产造成巨大损失，暴露出城市地下管线在日常维修养护、隐患排查治理、应急管理等方面存在的问题。为保障城市地下管线安全运行，应重点做好以下五个方面工作：

一是健全和落实日常维修养护和巡查制度。要建立地下管线巡护和隐患排查制度，配备专门人员对管线进行日常巡护，建立巡查记录，记录内容应有巡查时间、地点（范围）、发现问题与处理措施、上报记录等。同时要建立动态的隐患排查治理台账，清晰掌握地下管线权属、建设年代、运行状况、安全状况、配套安全设施、运行维护责任等，对排查出的事故隐患落实治理，实行分级管理，依轻重缓急用明显标志区分，并制定消隐计划。

二是推广地下管线监控预警技术。各城市及相关主管部门要借鉴已有的成功经验，结合地区特点，鼓

励管道权属单位开发、应用地下管线监控预警技术，实现智能监测预警、有害气体自动处理、自动报警、防爆、井盖防盗等功能，提高地下管线安全管理效能，减少各类事故的发生。

三是严格按照相关规程要求，进行地下管线作业。目前，地下管线受第三方破坏的现象较多，造成了人员伤亡和财产损失，各城市要建立相应的管理制度，要求建设单位在工程规划设计前，必须向地下管线信息档案管理机构、地下管线权属单位查询取得施工现场地下管线现状信息资料，并向施工单位进行详细交底，必要时在作业现场安排专人监护。针对每年地下管线作业中毒窒息、管线受损泄漏事故多发的情况，各行业主管部门要督促作业单位严格遵守相关安全操作规程，配备合格、有效的气体检测和测爆仪等检测设备，按照先检测后监护再进入的原则进行作业，确保作业人员安全。

四是落实整改责任主体，强化重大隐患整改工作。当前地下管线存在大量违章占压、安全距离不足、管线老旧、废弃及“无主”管线不清等重大安全隐患，这些隐患整改协调难度大且需要大量资金，各城市政府及相关主管部门要加大整改协调力度，投入整改资金，落实整改责任主体。对重大隐患挂牌督办，整改期间要加强督促检查，整改完成后，要严格验收，防止前清后占，反复占压。对一时难以消除的重大隐患，要逐一制定整改治理方案和应急预案，强化安全管控，预防事故发生。

五是加强应急管理，提高应急处置能力。针对青岛“11.22”管道泄漏爆炸事故、泸州“12.26”天然气燃气爆燃事故暴露出的应急处置不当的问题，各行业主管部门和管道权属单位要根据输送介质的危险特性及管道状况，制定有针对性的专项应急预案和现场处置方案，并定期组织演练，检验预案的实用性、可操作性，加强应急队伍建设，提高人员专业素质，配套完善安全检测及应急装备。各城市要紧密结合实际，建立政府与管道权属单位沟通协调机制，加强政企应急预案的衔接，开展应急预案联合演练，提高应急响应能力；根据事故现场情况及救援需要及时划定警戒区域，疏散周边人员，加强现场秩序监控，确保救援工作安全有序，尽最大努力减少事故伤害，并防范次生事故发生。

9、如何开展城市地下管线普查、建立完善信息系统？

国务院参事室特约研究员王静霞：现状不清、“家底”不明是当前我国城市地下管线存在的主要问题之一。开展普查和建立完善信息系统有利于解决城市地下管线资料不全、不准的问题，为城市规划、建设和管理，以及地下管线安全运行提供有力支撑。

开展城市地下管线普查工作，建立完善信息系统要把握五个重点内容。一是普查工作实行属地负责制，由城市人民政府统一组织实施，明确责任部门；驻军单位、中央直属企业要按照当地政府的统一部署，积极配合做好所属地下管线的普查工作。二是要制定总体方案，建立工作机制和相关规范，组织好普查成果验收和归档移交工作，按规定集中统一管理普查成果。三是要在普查的基础上，建立地下管线综合管理信息系统和专业管线信息系统，并按照统一的数据标准，实现信息的即时交换、共建共享、动态更新。四是要充分利用信息资源做好工程规划、施工建设、运营维护、应急防灾、公共服务等工作。五是涉及国家秘密的地下管线信息，要严格按照有关保密法律法规和标准进行管理。

10、加强城市地下管线建设管理需要完善哪些法规标准？

中国人民大学公共管理学院教授叶裕民：我国缺乏城市地下空间管理、地下管线管理等综合性法律法规，该领域的综合性标准体系尚不完善，国家相关部门开展地下管线综合管理工作缺少法律法规和政策依据，地方制定相关地方法规和规章，开展相关工作，缺少综合性上位法的依据。为此，当务之急应尽快研究出台地下空间管理、地下管线综合管理等方面的法规，健全相关配套规章制度，建立完善地下管线综合标准体系。

11、国家在加强城市地下管线建设方面有哪些支持政策？

国家发展改革委宏观经济研究院研究员马小丁：改革开放以来，我国城市基础设施建设不断加强，保持

了稳定上升的势头，在改善人居环境、增强城市综合承载能力、提高城市运行效率等方面取得了长足进步。但是，与人民群众的基本需求以及推进新型城镇化的需要相比，目前我国城市基础设施建设的投入还存在严重的不足，一是长期欠账的问题还没有从根本上得到解决，资金缺口较大；二是投入主体和融资渠道单一，过度依赖政府财政资金的情况没有得到根本性改变；三是城市基础设施建设的投融资体制改革与市场经济体制改革要求还有差距。为此，2013年9月，国务院下发了《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36号），提出了城市建设投资体制改革的总体思路，这次又在《指导意见》中，对进一步发挥市场机制在城市建设中的资源配置作用、鼓励和吸引社会资本进入公共产品和服务市场、改革城市建设的投融资体制，提出了政策措施。

财政部财政科学研究所副所长苏明：近年，我国城市基础设施建设投资总量保持了稳定上升的势头，但是从总体上看，我国城市建设投入仍然不足，还不能完全满足日益增长的社会公共需求，结构性矛盾比较突出，部分行业还存在着供应短缺问题，公共产品质量服务水平不高，城市建设发展方式单一。为解决这些问题，《指导意见》提出了加快城市建设投融资体制改革的六项政策措施：一是发行地方政府债券。在明确政府履行提供公共产品和服务的基本职能基础上，扩大政府投入的资金来源渠道，即分清政府与企业边界，在财政性资金不足的情况下，确需政府举债的，通过发行政府一般债券或专项债券融资。二是开展政府与社会资本合作机制（PPP模式）试点，参与合作的企业可以探索通过发行企业债券、中期票据、项目收益债券等市场化方式融资。三是鼓励社会资本参与城市基础设施投资和运营，研究政府购买服务协议、特许经营权、收费权等作为银行质押品的政策，推进政府购买服务和特许经营制度。四是加大信贷投放力度，支持城市基础设施建设。五是鼓励外资和民营资本发起设立以投资城市基础设施为主的产业投资基金。六是简化行政审批程序，提高办理效率。

12、如何建立城市地下管线综合管理协调机制？

住房城乡建设部城市建设司负责人：城市建设长

期存在“重地上、轻地下”，“重建设、轻管理”，“重使用、轻维护”的错误观念。正如李克强总理所说：城市风貌是城市的“面子”，这些年有了很大变化，但城市基础设施特别是地下管网设施这些城市的“里子”，目前仍很薄弱。要创新机制，吸引更多民间投资，汇聚更大建设合力，补上这方面的“短板”。因此，要牢固树立正确的政绩观，加强对城市地下管线管理工作的组织领导，形成国务院有关部门宏观指导，省级人民政府抓检查监督，城市人民政府负总责，行业抓落实的管理体系。

城市人民政府要建立地下管线综合管理协调机制，明确牵头部门作为综合管理协调机构，组织发改、财政、通信、新闻出版广播电视、安全监管、能源、保密等部门，联系军队和中央直属企业驻地单位，加强联动协调，开展统筹管理、综合协调和指导监督工作，共同研究加强地下管线建设管理的政策措施，解决跨军队与地方的重大问题和突发事件。综合管理协调机构要实现责任与权力、职能与目标的有机统一，要具有固定的人员和办事机构，具体承担城市地下管线综合管理与服务日常工作。

（摘自住建部官网）

工程信息

长江中上游首座 船用加气站在湖北投产

2014年5月18日，长江中上游第一座可用于船舶加气——西蓝天然气宜都长江“四合一”调峰站在湖北省宜都市建成投产。

该调峰站集船舶LNG加气、车辆LNG/CNG加气、充装、储气调峰四项功能于一体。项目总投资1.28亿元，自2013年3月开工建设，是长江中上游首座可用于船舶的加气站。目前，调峰站具备LNG日供气13.5万m³，CNG日供气3万m³，LNG储备站日储气102万m³的能力。

（特约通讯员供稿）