**山东省人民政府办公厅关于贯彻落实国办发〔2014〕27号文件加强城市地下管线建设管理的实施意见鲁政办发〔2015〕16号**

各市人民政府，各县(市、区)人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

为认真贯彻落实《国务院办公厅关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》(国办发〔2014〕27号)精神，提高我省城市地下管线规划、建设、管理水平，促进城市可持续发展，经省政府同意，现提出以下实施意见：

一、工作目标

设市城市、县城应分别在2015年、2017年年底前，完成地下管线普查，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年时间，建成较为完善的城市地下管线体系，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。

二、加强规划统筹，严格规划管理

(一)加强规划统筹。在做好地下空间资源调查与评估基础上，组织编制城市地下空间开发利用规划，统筹地下各类设施和管线布局。依据城市总体规划组织编制地下管线综合规划，对各类专业管线进行综合，统筹考虑军队管线建设需求，合理确定管线设施的空间位置、规模、走向等，包括驻军单位、中央和省属企业在内的行业主管部门和管线单位要积极配合。要注重地下管线综合规划与地下空间、道路交通、人防建设、地铁建设等规划的衔接和协调，并作为控制性详细规划和地下管线建设规划的基本依据。各种规划的编制必须坚持安全第一原则，加强安全风险评估，确保不留隐患。自2015年5月1日起，原则上不得批准在中心城区新建生产经营性危险化学品输送管道，其他地区新建的危险化学品输送管道，不得在穿越其他管线等地下设施时形成密闭空间，且距离应满足标准规范要求。

(二)严格规划管理。按照先规划、后建设原则，依据经批准的城市地下管线综合规划和控制性详细规划，将城市地下管线纳入统一的规划管理。地下管线建设单位在申请领取建设工程规划许可证前，应当到城建档案管理机构查询施工地段的地下管线工程档案，取得该地段地下管线现状资料；申领规划许可证时，应当向规划主管部门报送地下管线现状资料，并提交工程档案报送责任书。严格执行地下管线工程规划核实制度，建设单位应当在工程覆土前申请规划核实，未经核实或者核实不合格的，不予通过竣工验收，不得交付使用。加强地下管线综合规划实施情况的监督检查，及时查处违反规划的行为。在城市规划区范围内新建军队管线的，要及时告知当地规划主管部门。

三、统筹工程建设，规范建设行为

(一)统筹管线工程建设。要按照城市地下管线综合规划组织管线工程建设，未列入规划的管线项目原则上不得建设。加强城市道路与地下管线建设统筹，城市道路建设中长期规划和年度计划确定后，市政工程主管部门应及时告知相关专业管线管理单位，各专业管线管理单位应据此制定管线建设规划和年度计划，并及时报市政工程主管部门。在此基础上，由市政工程主管部门统筹制定地下管线工程年度建设计划，与城市道路建设计划同步实施。加强实施过程中的统筹，力争各专业管线一次敷设到位，并适当预留管线位置。因城市基础设施建设等需要迁移、改建地下管线的，要征得城市规划、市政工程主管部门同意，由管线管理单位负责迁移或者改建，所需费用按有关规定执行或者由建设单位和管网管理单位协商解决。建立施工掘路计划控制制度，每年12月底前，各管线管理单位将下一年度挖掘计划报市政工程主管部门，由市政工程主管部门统筹安排道路挖掘，未上报挖掘计划的不予受理。建立施工掘路总量控制制度，由市政工程主管部门根据城市交通等因素确定年度道路挖掘总量，并根据本地实际，确定每年的一定时间段禁止开挖相关范围城市主要道路。

(二)严格规范建设行为。城市地下管线建设项目应履行基本建设程序，严格落实施工图审查、开工许可、工程质量安全监督、竣工测量、竣工验收备案以及档案移交等制度。积极探索城市道路与地下管线综合设计，在道路工程初步设计、施工图设计阶段，推行道路与地下管线综合设计，编制道路与地下管线统筹协调的施工图。新建地下管线应尽可能布置在绿化带、人行道的下方，最大限度减少机动车道、慢车道的检查井数量。加强管线工程质量控制，供排水、中水、燃气、热力管道等管线铺设完成后，要按照有关标准规范进行强度、气密性试验，试验合格前不得进行土方回填；工程完工后，要用管道视频、声纳成像法等技术手段检测管道安装质量，确保达到国家有关规范标准要求，否则不得通过竣工验收。地下管线工程覆土前和竣工后，建设单位应按照有关规定进行覆土前测量和竣工测量，及时将测量成果报送城建档案管理部门，并对测量数据和测量图的真实、准确性负责。

(三)加强既有管线保护。地下管线工程要坚持“后建服从先建”原则，加强对既有管线的保护和避让。工程施工前，建设单位要根据查询到的既有地下管线资料，组织施工、监理等单位制定完善的施工区域既有地下管线安全保护措施。施工中发现可能影响既有地下管线安全的，要立即停工，采取安全保护措施，并通知有关单位进行处置；发现地下管线现状资料上未标注或者标注与实际不符的管线时，要按要求补充相关资料后方可继续施工。对涉及危险化学品输送管道的施工作业，建设单位要召集有关单位，制定详细的施工方案，严禁在地下情况不明时盲目进行开挖作业。对违规施工造成既有管线破坏的行为，依法追究相关人员责任。市政工程主管部门要制定地下管线权属单位间的对接配合工作制度，建立挖掘工程地下管线安全防护信息沟通系统，挖掘工程建设单位要及时在系统上发布工程建设信息，相关地下管线权属单位要准确及时回复挖掘工程地下管线防护配合信息，按要求配合建设单位做好地下管线资料收集和现场交底、防护等工作。

(四)积极推进城市地下综合管廊建设。各设区城市和有条件的县级市、县城要积极开展地下综合管廊建设，结合城市新区(园区)建设、旧城改造、道路新(改、扩)建，在重要地段和管线密集区建设综合管廊。暂不建设的，应当为地下综合管廊预留规划通道。城市地下综合管廊应统一规划、建设和管理，能满足管线单位的使用和运行维护要求，同步配套消防、供电、照明、监控与报警、通风、排水、标识等设施，并应具备一定的防灾抗毁能力。建成综合管廊的区域，凡已在管廊中预留管线位置的，不得另行安排管廊以外的管线位置。到2015年年底，全省城市地下综合管廊长度力争达到300公里以上，2020年年底力争达到800公里以上。

四、加强改造维护，消除安全隐患

(一)加快老旧管网改造。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。加快老城区雨污合流管网改造，将雨污分流作为棚户区改造的重要内容，力争同步设计、同步施工、同步验收。按照燃气、热力老旧管网改造规划，加快对材质落后、违规交叉、高压管线违规穿城等影响安全的供热、燃气管网的改造。加大燃气管道违规占压清理力度，力争2015年年底前完成清理任务。对存在塌陷、火灾、水淹等重大安全隐患的电力电缆通道进行专项治理改造，积极推进城市电网、通信网架空线入地改造。地下管网改造要尽可能与道路大修改造工程相结合，减少道路挖掘。

(二)加强维修养护。各市、县(市)政府要督促相关行业主管部门和管线管理单位，建立健全管线巡护和隐患排查制度，严格执行安全技术规程，配备专门人员对管线进行日常巡护，定期进行检测维修，强化监控预警，发现管线隐患及危害管线安全行为的要及时上报并妥善处理。对地下管线安全风险较大的区段和场所要进行重点监控；对输送有毒有害和易燃易爆物料的地下管道，要完善管道标志和警示标识，定期进行全面的检测、检查。管道检查及维修人员需下井作业的，应做到先检测、后监护、再进入，严格遵守安全操作规程，配备必要的设施设备，确保人员安全。针对地下管线可能发生或造成的泄露、燃爆、坍塌等突发事故，要根据输送介质的危险性及管道情况，制定应急防灾综合预案和有针对性的专项应急预案、现场处置方案，并定期组织演练。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；维修养护中一旦发生意外，要对风险进行辨识和评估，杜绝盲目施救，造成次生事故；要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，维持好现场秩序，确保应急工作安全有序。切实提高事故防范、灾害防治和应急处置能力。

(三)加强安全隐患治理。各管线管理单位要完善管线安全隐患治理机制，建立隐患台账，明确治理责任单位和责任人，限期整治到位。要组织开展废弃和“无主”管线、线杆清查、登记，废弃的管线、线杆由管理单位负责拆除，产权不明的由市政工程主管部门负责拆除，不宜拆除的管线应填封其检查井。加强城市道路检查井井盖管理，加强巡查，发现井盖破损、丢失应及时更换，避免检查井伤人等事故发生。积极推广“三防”(防坠落、防移位、防盗窃)井盖，在位于人行道、非机动车道的井盖内安装防坠网，建设城市井盖信息管理及自动报警系统，切实提高井盖安全管理水平。

五、开展管线普查，建设信息系统

(一)认真做好地下管线普查。城市地下管线普查实行属地负责制，由市、县(市)政府统一组织实施。尚未完成地下管线普查的市、县(市)，要明确责任部门，制定总体方案，健全工作机制和相关规范，尽快组织开展普查，并按有关规定组织好普查成果验收和归档移交工作。已完成地下管线普查的市、县(市)，应根据国家有关要求补充完善相关资料。普查工作包括地下管线基础信息普查和隐患排查。基础信息普查既要对原有管线档案资料进行收集整理，又要按照相关技术规程进行探测、补测，摸清地下管线的种类、数量、功能属性、材质、管径、平面位置、埋设方式、埋深、高程、走向、连接方式、权属单位、建设时间、运行时间、管线特征、沿线地形以及相关场站等信息。隐患排查要全面了解地下管线运行状况，摸清地下管线的结构性隐患和危险源，特别要查清重大事故隐患，建立隐患台账。隐患台账应包括：隐患地点、类别、部位、特征、责任单位、责任人、是否有安全标识、是否采取整改措施等。驻军单位、中央和省属企业要按照市、县(市)政府统一部署，认真做好所属地下管线的普查工作，普查成果要按规定集中统一管理，其中军队管线普查成果按军事设施保护有关规定和军队保密要求提供和管理，由军队有关业务主管部门另行制定管理办法。

(二)建立和完善综合管理信息系统。各市、县(市)要在普查基础上，建立城市地下管线综合管理信息系统，满足城市规划、建设、运行和应急等工作需要。包括驻军单位、中央和省属企业在内的行业主管部门和管线管理单位要建立完善专业管线信息管理系统，满足日常运营维护管理需要。综合管理信息系统和专业管线信息系统应按照国家和省统一的物联网、移动互联网、二维码等数据标准建设，实现信息的即时交换、共建共享、动态更新。新建专业管线信息系统应严格按照地下管线综合管理信息系统的标准和规范组织实施，已建成的专业管线信息系统应与综合信息系统对接，实现数据融合。积极推进地下管线综合管理信息系统与数字化城市管理系统和智慧城市的融合，将智慧管网纳入智慧城市体系，作为智慧城市的重要内容推进实施。充分利用信息资源，做好工程规划、管线施工、运营维护、应急防灾、公共服务等工作，相关的建设工程规划和施工许可管理必须以地下管线综合管理信息系统为依据。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。

六、完善政策标准，创新体制机制

(一)完善政策标准。要研究制定地下空间开发利用、地下管线综合管理等方面的规章政策，健全地下管线规划建设、运行维护、应急防灾等方面的配套办法。省住房城乡建设厅要会同有关部门，研究制定城市地下管线管理办法。开展各类地下管线标准规范的梳理和制(修)订工作，建立完善地下管线标准体系。要根据城市发展需要，适当提高地下管线建设和抗震防灾等技术标准，重要地区要按相关标准规范的上限执行。要按照国防和人防建设要求，研究促进城市地下管线军民融合发展的措施，优先为军队提供管线资源。

(二)加快体制机制创新。各级主管部门要按照有关精简审批事项的要求，优化管线工程建设改造相关审批手续办理流程，提高工作效率。探索建立地下管线工程产权确认制度和地下空间租赁办法，明晰地下工程建设用地使用权规划条件、用地管理、工程建设、权属登记等，对各类投资主体开发建设的地下管线工程依法确权，使其能够转让和租赁，推进地下空间资源的有偿使用。积极探索综合管廊投融资、建设维护、有偿使用、运营管理新模式，按照“政府主导、市场化运作”原则，鼓励管线管理单位入股组成股份制公司，联合投资建设综合管廊；或在城市人民政府指导下组成地下综合管廊业主委员会，招标选择建设、运营管理单位。统筹考虑综合管廊建设运行费用、投资回报和管线单位使用成本，合理确定管廊租售价格标准。探索建立补偿机制，对城市规划区内早期通过临时征地建设的石油天然气管道，如短期内不能迁移，由管道产权单位对管道途经土地的权益人进行合理补偿，化解由此引起的矛盾纠纷。

(三)加强科技创新。加大城市地下管线科技研发和创新力度，鼓励在地下管线规划建设、运行维护及应急防灾等工作中，广泛应用精确测控、示踪标识、无损探测与修复、非开挖、物联网、在线监测与报警等先进技术。积极推广新工艺、新材料和新设备，推广应用管道和检查井预制构件，提高预制装配化率。

七、加强组织领导，密切协调配合

(一)加强组织领导。地下管线是保障城市运行的重要基础设施，做好地下管线建设管理是市、县(市)政府的重要职责。各级政府要切实履行职责，统筹城市地上地下设施建设，组织相关部门、单位做好城市地下空间和管线管理的各项工作。住房城乡建设部门要会同有关部门，加强对地下管线建设管理工作的指导和监督检查。对地下管线建设管理工作不力、造成重大事故的，要依法依规追究责任。省住房城乡建设厅要会同有关部门建立地下管线普查、综合管理信息系统建设、老旧管网改造通报和督查制度，定期调度、通报各地工作进展情况，并对相关工作进展缓慢的城市进行督查。将地下管线建设管理纳入城镇化考核内容。

(二)加大资金投入。城市政府要统筹土地出让收益、城市建设维护资金、城市防洪经费等资金，加大财政资金投入，保障地下管线普查、补测补绘、综合管理信息系统建设和管理机构工作经费等方面的资金需求。发展改革、公安、财政、水利、环保等部门要结合相关资金渠道，对符合条件的城市地下管网改造、建设项目予以支持。支持银行业金融机构在有效控制风险的基础上，加大综合管廊等地下管线建设项目信贷投放力度。研究探索政府购买服务协议、特许经营权、收费权等作为银行质押品的政策。制定鼓励、支持社会资本参与综合管廊建设的优惠政策，以政府和社会资本合作方式(PPP)参与综合管廊建设的企业，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)密切协调配合。各市、县(市)要建立健全地下管线综合管理工作机制，明确牵头部门，理顺牵头部门与有关管线产权、管理单位的关系，清晰界定职责任务，完善工作流程，制定配套制度，统筹做好地下管线建设管理工作。地下管线牵头管理部门负责城市地下管线综合管理，发展改革部门要将地下管线建设改造纳入经济和社会发展规划，财政、通信、广播电视、安监、能源、保密等部门要各司其职，密切配合，形成分工明确、高效有力的工作机制。

(四)加强宣传培训。各地要充分运用多种媒体和宣传形式，加强城市地下管线安全和应急防灾知识的普及教育。将每年3月确定为“管线挖掘安全月”，结合部署年度地下管线建设及道路挖掘计划，广泛开展以管线挖掘安全为主题的宣传活动，增强公众保护地下管线的意识。建立举报奖励制度，鼓励群众举报管线安全隐患和危害管线安全的行为。加强地下管线建设、维护管理相关人员教育培训，不断提高建设、管理人员素质。

山东省人民政府办公厅

2015年4月16日

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，济南军区，省军区。各民主党派省委。

山东省人民政府办公厅2015年4月16日印发