关于《广东省城市地下管线管理办法》

起草说明

为深入贯彻落实二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》以及国务院《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》关于“加快推进地下管线更新改造”的部署要求，进一步加强全省城市地下管线的规划、建设、运行，规范管理流程，提升管线管理的科学化、精细化水平，提高城市综合承载能力，组织制定《广东省城市地下管线管理办法》（以下简称《办法》），有关说明如下。

一、起草背景

（一）贯彻落实国家和省关于建立健全城市地下管线管理规章制度的工作要求。党和国家高度重视地下管线管理工作，近年来出台一系列政策文件加强管线管理工作，2014年，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》要求加快研究制订地下空间管理、地下管线综合管理等方面法规，健全地下管线规划建设、运行维护、应急防灾等方面的配套规章。2022年，国务院办公厅印发《城市燃气管道等老化更新改造实施方案（2022-2025年）》，同年，广东省人民政府办公厅印发《广东省城市燃气管道等老化更新改造实施方案（2022-2025年）》均明确要求组织开展地下管线工作法制化的立法研究。截至目前，河北、山西、辽宁、四川、陕西、宁夏、北京等7个省级行政区制定了地下管线管理办法或条例，我省广州、深圳、珠海、梅州、惠州、东莞、湛江等7个地市也出台了地下管线管理办法。制定《办法》，是我省落实国家和省关于建立完善城市地下管线建设管理法规制度的具体体现。

（二）填补我省地下管线建设管理领域法规规章空白。国家尚未出台地下管线管理专门法规，目前日常管理主要依据《城乡规划法》《城市供水条例》《城镇排水与污水处理条例》《城镇燃气管理条例》等单个专业领域的法律法规，上述法律法规重点侧重于行业管理，没有就地下管线方面做出详细规定，且暂无针对管线综合协调管理作出规定，从地下管线的复杂性、专业性来看，难以满足日常管理需求。制定《办法》，有助于为地下管线相关管理部门提供强有力的管理依据，有效提升地下管线管理规范化、法治化水平。

（三）规范地下管线管理的重要举措。我省地下管线总里程居全国首位，管线种类多、老化严重、管理复杂。部分管线因使用年限较长，存在严重的安全隐患。根据全国地下管线专业委员会统计我省地下管线事故数量每年超过100起，事故数量2022年、2023年全国排名第三、第二。据初步统计，我省仅给排水和燃气管线管龄超过20年的就有2.3万公里，未来10年，我省地下管线将大规模进入存量超期服役阶段，同时地下管线管理体制不完善、管线建设与道路建设不协同、工程建设行为不规范、管线信息共享不到位等问题日益凸显，制定《办法》是进一步提高管线安全水平和运行效率，推进我省地下管线高质量发展的迫切需要。

二、起草过程和思路

为确保《办法》科学性和可操作性，我厅组织规划、市政、道路、信息等领域专业技术人员成立了《办法》起草小组，于去年5月正式启动《办法》起草工作，在结合书面调研全省21个地市基础上，广泛开展了大量研究，组织了多次内部研讨，形成了本次《办法》初步成果。《办法》起草主要思路如下：

**一是**坚持科学规范，《办法》框架按照《广东省行政规范性文件管理规定》要求编写，分为总则、分则主体以及附则补充三大部分7个章节。同时，起草过程中还分析了国家和省专业管线法规、政策，确保《办法》成果与上位法规、政策相互协调、充分衔接。**二是**坚持问题导向，为确保《办法》符合省情实际，起草过程中对全省地下管线情况进行了整理分析，总结提炼规建管方面重难点问题，进一步完善框架和内容。**三是**坚持经验借鉴，《办法》参考了省内外近40部地下管线法规内容，充分借鉴管线法规先行省、市优秀经验，使《办法》内容更加系统、完善。**四是**坚持创新发展，推动地下管网智慧低碳，发挥管线信息平台功能价值，推动管线智能监测、新型管材应用，推广管网检测、修复等新技术发展。

三、主要内容

《办法》共七章42条，分三大板块，涵盖地下管线的规划、建设、运维和管理。具体如下：

（一）总则：第一章。

包括立法目的、适用范围、地下管线概念的界定、遵循的基本原则、政府和部门及权属单位的责任、社会参与、宣传引导以及行业自律。

（二）分则：第二至第六章。

**1.第二章规划管理：**包括管线规划的编制及其要求、规划许可办理、管线资料查询以及建设计划。

**2.第三章建设管理：**包括管线综合建设方案编制、挖掘禁止、放线验线、施工许可、建设和施工及监理等单位的职责、紧急抢修、窨井建设、管线验收等。

**3.第四章运行维护：**包括地下管线的运行主体及职责、管线安全保护范围内的禁止行为、应急处置、废弃管线处置、老旧管线改造。

**4.第五章信息管理：**包括管线综合管理信息平台、管线普查、管线查阅、信息脱敏。

**5.第六章智慧韧性：**包括智能监测、管线会签、三维可视、创新发展等。

（三）附则：第七章。

包括地下管线特别规定、兜底条款、办法解释、实施期限。

四、解决的主要问题

通过前期对各地地下管线年度总结报告、地下管线项目调研报告整理分析，我省地下管线主要存在地下管线普查数据成果应用不足，部分工作协调难度大，地下管线普查、隐患治理和更新资金投入不足，管线安全监管压力大，《办法》起草过程中重点针对上述问题进行了研究、解决。

（一）健全地下管线管理体制，破解“职责不清、统筹协调难”问题。《办法》明确了有关部门和单位的职责，加强联动协调，形成高效有力的工作机制。**一是**明确政府有关部门职责，长期以来，地下管线各自为政，各地缺乏专门部门协调管理地下管线综合事项，大多因为某专项工作指定牵头部门开展工作，牵头部门缺少有效抓手，部分牵头部门工作推诿扯皮，工作推动不够有力，工作进度缓慢，同时涉及地下管线综合工作协调难度大，制定《办法》从省级层面明确县级以上政府应当明确地下管线综合管理，建立综合管理协调机制，其他相关行政主管部门按照各自职责，做好地下管线的相关管理工作。《办法》进一步明确了综合管理部门职责，有利于各地对地下管线的协调管理工作（第一章－第五、六条）。**二是**明确了地下管线建设过程中各相关单位职责，地下管线事故多发频发主要原因之一是涉及管线建设过程职责不清，安全措施落实不到位，《办法》明确了建设单位、施工单位、勘察单位、设计单位、监理单位等有关单位职责，加强施工过程安全管理（第三章－第二十二条）。**三是**明确了管线日常运行运营单位职责，加强日常隐患排查整治（第一章－第七条、第四章－第二十六条）。

（二）强化地下管线全生命周期管理，破解“轻管养、重建设”问题。**一是**加强规划管理，明确各地要编制地下管线综合规划，解决各类地下管线专项规划之间不协调的问题，加强规划在地下管线建设中的指导作用，建立道路与管线年度建设计划的协同机制，在规划计划阶段有效减少因地下管线建设导致道路反复开挖（第二章）。**二是**加强建设管理，明确涉及地下管线工程要开展管线综合专项设计、施工前探测施工范围内管线情况、制定管线安全保护方案等工作，明确签订管线保护协议的情形和参建各方管线保护职责，避免因施工破坏地下管线（第三章）。**三是**规定了管线运行维护要求，明确了危害管线安全的禁止性行为，健全了地下管线数据的动态更新机制（第四章－第二十七条、第五章-第三十一条）。**四是**明确了管线废弃处置的要求，规范废弃管线管理（第四章－第二十九条）。

（三）建立多渠道资金保障制度，破解“投入少、力度低”问题。**一是**明确各级政府应将地下管线规划、管线综合管理信息系统建设和维护、管线管养和运维、管线普查等经费列入本级财政预算（第一章－第五条、第四章－第二十六条、第五章－第三十二条）。**二是**鼓励社会资本参与地下管线建设与运行活动，建立和完善多元化投融资机制，多渠道筹集地下管线建设资金（第一章－第九条）。

（四）推动管线信息化建设和协调管理，破解“底数不清、共享应用难”问题。**一是**确保管线信息管理的整体性、准确性和可持续性，指定专门的管线信息管理机构，做好城市地下管线综合管理信息平台的建立、维护、更新和应用，服务于城市管线规划、建设、维护管理（第五章－第三十一条）。**二是**保障管线信息共享，建立统一数据标准，明确城市地下管线综合管理信息平台与城建档案管理部门、管线权属单位管线数据及时汇交数据，实时动态更新，确保数据准确性、完整性、时效性（第五章－第三十一条）。**三是**提高数据应用，对平台信息查询、保密、利用等应用场景作出了原则性规定（第五章－第三十四条、第六章－第三十五至三十八条）。

（五）加强地下管线安全管理，破解“事故多、监管难”问题。**一是**开挖前多环节查明地下管线现状情况，在规划许可阶段探测查明管线情况，在施工许可阶段征求管线权属单位意见，避免因底数不清挖断管线（第二章－第十五条、第三章－第二十一条）。**二是**制定管线综合设计专项方案并签订保护协议，明确施工阶段中管线保护职责和技术要求（第二章－第十六条、第三章－第二十一条）。**三是**加强应急抢修处置，提高处置效率（第三章－第二十三条）。**四是**加强地下管线日常维护和应急管理，规范了应急预案的制定和应急处置要求，以及禁止行为等（第四章－第二十六条至二十八条）。

五、工作亮点

**一是**推动完善基层政府管理和社会自治管理制度，《办法》提出镇人民政府和街道应当统筹协调社区居民委员会、业主委员会、权属单位、物业服务企业、用户等，协调地下管网建设改造工作。借鉴外省经验，鼓励成立行业协会，制定行业行为准则和服务规范，建立行业自律机制（第一章－第五条、第十一条）。二**是**加强管线综合规划管理，在详细规划层面细化管线主要控制点标高等、推动主干管网向郊乡村和规模较大中心镇延伸、开展数学模型评估等（第二章－第十二条、第十三条）。**三是**从省级层面将窨井盖的管护纳入办法，规范窨井盖管理（第三章－第二十四条）。**四是**首次将老化更新改造纳入《办法》，从短期政策变成规范性制度，明确需要开展老旧管网评估和改造的情形（第四章－第三十条）。**五是**首次从省级层面开展管线信息脱敏，建立地下管线信息脱敏规则、共享范围和共享模式，发挥普查数据价值（第四章－第三十四条）。**六是**推动管线智慧发展，借鉴广州管线会签平台经验，推广全省应用，减少管线事故量（第六章－第三十六条）。