

# 上海市人民政府办公厅印发关于推进本市地下 综合管廊建设若干意见的通知

沪府办〔2015〕122号

各区、县人民政府，市政府有关委、办、局：  
经市政府同意，现将《关于推进本市地下综合管廊建设的若干意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅  
2015年12月19日

## 关于推进本市地下综合管廊建设的若干意见

地下综合管廊是指在城市地下用于集中敷设电力、通信、广播电视、给水、排水、热力、燃气等市政管线的公共隧道，包括干线型综合管廊、支线型综合管廊及缆线型综合管廊，是集约化敷设地下管线的一种方式。推进地下综合管廊建设，是地下空间资源合理利用和有序开发的内在需求，有利于减少路面反复开挖、美化城市环境、增强城市综合防灾能力，提升本市地下管线综合管理水平。现结合本市实际，提出如下意见：

### 一、指导思想

认真贯彻落实《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（国发〔2013〕36号）、《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）、《国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见》（国办发〔2015〕61号）的精神，有序推进地下综合管廊建设，补齐地下基础设施管理短板，提高城市建设的综合效益和地下管线管理的总体水平。

### 二、基本原则和主要目标

#### （一）基本原则

1. 规划引领，有序推进。编制地下综合管廊专项规划，明确地下综合管廊的总体布局。根据地下综合管廊专项规划，在总结试点工程经验的基础上，逐步有序推进地下综合管廊建设。
2. 因地制宜，分类实施。各区县政府应根据地下综合管廊专项规划，结合本地区的经济能力、发展阶段及实际需求，因地制宜合理选择建设区域，确定建设规模，优化建设方案。
3. 创新机制，社会参与。完善地下综合管廊建设运营模式，创新地下综合管廊投融资模式，充分发挥市场作用，吸引社会资本广泛参与地下综合管廊建设。

#### （二）主要目标

到2017年，编制地下综合管廊专项规划，明确地下综合管廊总体布局；推进地下综合管廊试点工程，完成地下综合管廊建设20—30公里；通过试点项目，明确地下综合管廊建设运营模式，形成

可复制可推广的经验。

到 2020 年，力争累计完成地下综合管廊建设 80—100 公里，地下综合管廊逐步形成规模，“马路拉链”及架空线逐步减少，城市景观得到改善，地下管线应急防灾水平逐步提升，地下综合管廊建设管理水平处于国内领先水平。

到 2040 年，力争累计完成综合管廊建设 300 公里，地下综合管廊发挥规模效应，城市景观明显好转，地下管线的应急防灾水平明显提升，地下综合管廊建设管理水平处于国际先进水平。

### 三、主要任务

（一）编制专项规划。结合上海市地下空间开发利用专项规划，编制地下综合管廊专项规划，合理确定地下综合管廊建设布局、管线种类、断面形式、平面位置、竖向控制等，明确建设规模和时序。

（牵头单位：市规划国土资源局。配合单位：市住房城乡建设管理委。时间节点：2015 年底）

（二）划定建设区域。结合新城、各类园区及成片区域等新建地区的开发，同步建设地下综合管廊；结合建成区的旧区改造、道路改造、河道治理、轨交建设、地下空间开发、黄浦江两岸等重点区域开发以及城市电网架空线入地，因地制宜，统筹安排地下综合管廊建设。在城市集中建设区等交通流量较大、地下管线密集的城市道路、轨道交通、地下综合体等地段，城市高强度开发区、重要公共空间、主要道路交叉口、道路与铁路或河流的交叉处，以及道路宽度难以单独敷设多种管线的路段，优先规划地下综合管廊，重点形成全市干线型、支线型或重要节点型综合管廊布局。

（牵头单位：各区县政府。配合单位：市住房城乡建设管理委、管线权属单位）

（三）明晰建设管理分工。原则上，干线型（跨区域）综合管廊作为市属项目，由市组建实施主体负责投资、建设及运营管理；支线型（区域内）综合管廊作为区属或园区项目，由区或园区组建实施主体负责投资、建设及运营；缆线型综合管廊依照现有建设管理模式，结合架空线入地组织实施。

（牵头单位：各区县政府、市住房城乡建设管理委。配合单位：市发展改革委、地下管线权属单位。时间节点：2016 年底）

（四）创新投融资模式。可以由企业投资建设和运营管理地下综合管廊，推广运用政府与社会资本合作（PPP）模式，政府通过特许经营，投资补贴、贷款贴息等形式给予支持。也可由入廊管线单位共同组建或与社会资本合作组建股份制公司，负责投资、建设及运营管理。结合本市实际情况，可由政府投资公司与入廊管线单位合作组建或与社会资本合作组建股份制公司，或者单独由政府投资公司作为实施主体，负责投资、建设及运营管理。

（牵头单位：各区县政府、市住房城乡建设管理委。配合单位：市发展改革委、市财政局、市国资委。时间节点：2016 年 6 月）

（五）落实建设资金。将地下综合管廊建设要求纳入地下综合管廊建设区域及相关地块的土地出让合同。充分利用国家开发银行、中国农业发展银行的融资贷款优惠政策以及城市综合管廊专项债等政策，建设综合管廊。此外，市相关部门和各区县政府要进一步加大地下综合管廊建设资金的投入，根据综合管廊规划及建设目标计划，在年度预算和建设计划中优先安排地下综合管廊项目。

（牵头单位：各区县政府、市规划国土资源局、市发展改革委、市财政局。配合单位：市住房城乡建设管理委、地下管线权属单位）

（六）明确入廊要求。已建设地下综合管廊的区域，该区域内符合规定的管线必须入廊。在地下综合管廊以外的位置新建管线的，规划部门不予建设工程规划许可审批，建设部门不予施工许可、掘路计划审批，市政道路管理部门不予掘路许可审批。既有管线要根据管廊建设实际进度和规划要求，

有序迁移至地下综合管廊或废除。

（牵头单位：市规划国土资源局、市住房城乡建设管理委、市交通委。配合单位：各区县政府、管线权属单位。时间节点：2016年6月）

（七）实行有偿使用。入廊管线单位要向地下综合管廊建设运营单位交纳入廊费和日常维护费，具体收费标准采取协商定价的原则，由综合管廊建设运营单位与入廊管线单位根据市场化原则共同协商确定。入廊费主要根据地下综合管廊本体及附属设施建设成本，以及各入廊管线单独敷设和更新改造成本确定。日常维护费主要根据地下综合管廊本体及附属设施维修、更新等维护成本，以及管线占用地下综合管廊空间比例、对附属设施使用强度等因素合理确定。地下综合管廊建设运营单位与入廊管线单位协商入廊费、日常维护费收费标准不能取得一致时，由市发展改革委会同市住房城乡建设管理委进行必要协调，通过组织开展成本调查、专家论证、委托第三方工程咨询机构评估等形式，为协商确定收费标准提供依据。为引导规范供需双方协商确定地下综合管廊收费标准，形成合理收费机制，由市发展改革委根据国家的指导意见，会同市住房城乡建设管理委、市财政局制定本市实施意见。地下综合管廊运营不能通过收费弥补成本的，由政府视情给予必要的财政补贴。管线运维费由各管线单位自行承担。

（牵头单位：市发展改革委。配合单位：市住房城乡建设管理委、市财政局。时间节点：2016年6月）

（八）推进地下综合管廊建设。根据地下综合管廊专项规划，制定年度建设计划。2016—2017年，推进综合管廊建设约20—30公里。其中，临港新城、桃浦科技智慧城、松江南部新城等区域重点推进干线型、支线型综合管廊建设；黄浦等区结合架空线入地，重点推进缆线型综合管廊建设。到2020年，力争建设综合管廊约80—100公里。到2040年，力争建设综合管廊约300公里。

（牵头单位：相关区县政府。配合单位：市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市财政局、市经济信息化委、市水务局、管线权属单位）

（九）提高管理水平。市、区县管理部门要加强对综合管廊工作的指导与监督。地下综合管廊运营单位要完善管理制度，与入廊管线单位签订协议，明确入廊管线种类、时间、费用和责权利等内容，确保地下综合管廊正常运行。地下综合管廊本体及附属设施管理由地下综合管廊建设运营单位负责，入廊管线的设施维护及日常管理由各管线单位负责。管廊建设运营单位与入廊管线单位要分工明确，各司其职，相互配合，做好突发事件处置和应急管理工作。

（责任单位：市、区县建设管理部门）

（十）完善法规标准。制定上海市地下综合管廊相关管理办法，规范综合管廊建设管理各项要求，特别是要明确综合管廊强制入廊规定以及收费等要求。完善管廊建设和抗震等标准，编制《城市综合管廊维护技术规程》《城市综合管廊养护维修预算定额》《城市综合管廊建设预算定额》，并按照国家新颁布的《城市综合管廊工程技术规范》（GB50838—2015），指导本市地下综合管廊建设运营管理工作。

（牵头单位：市规划国土资源局、市住房城乡建设管理委。配合单位：市政府法制办、市交通委、各区县市政道路管理部门、各区县建设管理部门、管线权属单位。时间节点：2016年12月）

#### **四、保障机制**

（一）明确责任主体。区县政府是地下综合管廊建设管理工作的责任主体，要加强组织领导，明确管理部门，扎实推进各项工作；将地下综合管廊建设纳入政府绩效考核体系，建立有效的督查制度，

定期对地下综合管廊建设工作进行督促检查；市住房城乡建设管理委要加强对区县综合管廊建设试点项目的指导，会同市相关部门建立推进地下综合管廊建设的协调机制，形成可复制可推广的经验；各管线行业主管部门及管线权属单位要积极配合，共同有序推动地下综合管廊建设，做好管线入廊工作。

（责任单位：各区县政府、市住房城乡建设管理委、市规划国土资源局、市发展改革委、地下管线行业主管部门、地下管线权属单位）

（二）组织专题培训。组织市、区县规划和建设等管理部门以及管线权属单位，从事地下综合管廊规划设计、建设施工、运营维护、投融资、装备制造等从业单位的相关人员开展地下综合管廊建设管理专题培训，提高相关人员的业务水平。

（责任单位：市住房城乡建设管理委。时间节点：2016年6月）