

# 住房和城乡建设部关于加强城市地下市政基础设施建设的指导意见

建城〔2020〕111号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团，国务院有关部门和单位：

城市地下市政基础设施建设是城市安全有序运行的重要基础，是城市高质量发展的重要内容。当前，城市地下市政基础设施建设总体平稳，基本满足城市快速发展需要，但城市地下管线、地下通道、地下公共停车场、人防等市政基础设施仍存在底数不清、统筹协调不够、运行管理不到位等问题，城市道路塌陷等事故时有发生。为进一步加强城市地下市政基础设施建设，经国务院同意，现提出以下意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，落实高质量发展要求，统筹发展和安全，加强城市地下市政基础设施体系化建设，加快完善管理制度规范，补齐规划建设和安全管理短板，推动城市治理体系和治理能力现代化，提高城市安全水平和综合承载能力，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

### （二）工作原则。

坚持系统治理。将城市作为有机生命体，加强城市地下空间利用和市政基础设施建设的统筹，实现地下设施与地面设施协同建设，地下设施之间竖向分层布局、横向紧密衔接。

坚持精准施策。因地制宜开展以地下设施为主、包括相关地面设施的城市市政基础设施普查（以下简称设施普查），在此基础上建立和完善城市市政基础设施综合管理信息平台（以下简称综合管理信息平台），排查治理安全隐患，健全风险防控机制。

坚持依法推进。严格依照法律法规及有关规定落实城市地下市政基础设施相关各方责任，加强协同、形成合力，推动工作落实，不断完善长效管理机制。

坚持创新方法。运用信息化、智能化等技术推动城市地下市政基础设施管理手段、模式、理念创新，提升运行管理效率和事故监测预警能力。

（三）目标任务。到2023年底前，基本完成设施普查，摸清底数，掌握存在的隐患风险点并限期消除，地级及以上城市建立和完善综合管理信息平台。到2025年底前，基本实现综合管理信息平台全覆盖，城市地下市政基础设施建设协调机制更加健全，城市地下市政基础设施建设效率明显提高，安全隐患及事故明显减少，城市安全韧性显著提升。

## 二、开展普查，掌握设施实情

（四）组织设施普查。各城市人民政府负责组织开展设施普查，从当地实际出发，制定总体方案，明确相关部门职责分工，健全工作机制，摸清设施种类、构成、规模等情况。充分运用前期已开展的地下管线普查等工作成果，梳理设施产权归属、建设年代、结构形式等基本情况，积极运用调查、探测等手段摸清设施功能属性、位置关系、运行安全状况等信息，掌握设施周边水文、地质等外部环境，建立设施危险源及风险隐患管理台账。设施普查要遵循相关技术规程，普查成果按规定集中统一管理。

(五) 建立和完善综合管理信息平台。在设施普查基础上,城市人民政府同步建立和完善综合管理信息平台,实现设施信息的共建共享,满足设施规划建设、运行服务、应急防灾等工作需要。推动综合管理信息平台采用统一数据标准,消除信息孤岛,促进城市“生命线”高效协同管理。充分发挥综合管理信息平台作用,将城市地下市政基础设施日常管理工作逐步纳入平台,建立平台信息动态更新机制,提高信息完整性、真实性和准确性。有条件的地区要将综合管理信息平台与城市信息模型(CIM)基础平台深度融合,与国土空间基础信息平台充分衔接,扩展完善实时监控、模拟仿真、事故预警等功能,逐步实现管理精细化、智能化、科学化。

### 三、加强统筹,完善协调机制

(六) 统筹城市地下空间和市政基础设施建设。各地要根据地下空间实际状况和城市未来发展需要,立足于城市地下市政基础设施高效安全运行和空间集约利用,合理部署各类设施的空间和规模。推广地下空间分层使用,提高地下空间使用效率。城市地下管线(管廊)、地下通道、地下公共停车场、人防等专项规划的编制和实施要有效衔接。明确房屋建筑附属地下工程对地下空间利用的底线要求,严禁违规占用城市地下市政基础设施建设空间。

(七) 建立健全设施建设协调机制。各城市人民政府要建立完善城市地下市政基础设施建设协调机制,推动相关部门沟通共享建设计划、工程实施、运行维护等方面信息,切实加强工程质量管理。地下管线工程应按照先深后浅的原则,合理安排施工顺序和工期,施工中严格做好对已有设施的保护措施,严禁分散无序施工。地铁等大型地下工程施工要全面排查周边环境,做好施工区域内管线监测和防护,避免施工扰动等对管线造成破坏。科学制定城市地下市政基础设施的年度建设计划,强化工程质量安全要求,争取地下管线工程与地面道路工程同步实施,力争各类地下管线工程一次敷设到位。

### 四、补齐短板,提升安全韧性

(八) 消除设施安全隐患。各地要将消除城市地下市政基础设施安全隐患作为基础设施补短板的重要任务,明确质量安全要求,加大项目和资金保障力度,优化消除隐患工程施工审批流程。各城市人民政府对普查发现的安全隐患,明确整改责任单位,制定限期整改计划;对已废弃或“无主”的设施及时进行处置。严格落实设施权属单位隐患排查治理责任,确保设施安全。

(九) 加大老旧设施改造力度。各地要扭转“重地上轻地下”“重建设轻管理”观念,切实加强城市老旧地下市政基础设施更新改造工作力度。建立健全相关工作机制,科学制定年度计划,逐步对超过设计使用年限、材质落后的老旧地下市政基础设施进行更新改造。供水、排水、燃气、热力等设施权属单位要从保障稳定供应、提升服务质量、满足用户需求方面进一步加大设施更新改造力度。

(十) 加强设施体系化建设。各地要统筹推进市政基础设施体系化建设,提升设施效率和服务水平。增强城市防洪排涝能力,建设海绵城市、韧性城市,补齐排水防涝设施短板,因地制宜推进雨污分流管网改造和建设,综合治理城市水环境。合理布局干线、支线和缆线管廊有机衔接的管廊系统,有序推进综合管廊系统建设。加强城市轨道交通规划建设管理,引导优化城市空间结构布局,缓解城市交通拥堵。完善城市管道燃气、集中供热、供水等管网建设,降低城市公共供水管网漏损率,促进能源和水资源节约集约利用,减少环境污染。

(十一) 推动数字化、智能化建设。运用第五代移动通信技术、物联网、人工智能、大数据、云计算等技术,提升城市地下市政基础设施数字化、智能化水平。有条件的城市可以搭建供水、排水、燃气、热力等设施感知网络,建设地面塌陷隐患监测感知系统,实时掌握设施运行状况,实现对地下

市政基础设施的安全监测与预警。充分挖掘利用数据资源，提高设施运行效率和服务水平，辅助优化设施规划建设管理。

### **五、压实责任，加强设施养护**

（十二）落实设施安全管理要求。严格落实城市地下市政基础设施建设管理中的权属单位主体责任和政府属地责任、有关行业部门监管责任，建立健全责任考核和责任追究制度。设施权属单位要加强设施运行维护管理，不断完善管理制度，落实人员、资金等保障措施，严格执行设施运行安全相关技术规程，确保设施安全稳定运行。

（十三）完善设施运营养护制度。加强城市地下市政基础设施运营养护制度建设，规范设施权属单位的运营养护工作。建立完善设施运营养护资金投入机制，合理制定供水、供热等公用事业价格，保障设施运营正常资金。定期开展检查、巡查、检测、维护，对发现的安全隐患及时进行处理，防止设施带病运行。健全设施运营应急抢险制度，迅速高效依规处置突发事件，确保作业人员安全。

### **六、完善保障措施**

（十四）加强组织领导。各省级人民政府要健全牵头部门抓总、相关部门协同配合的工作机制，督促指导本地区城市人民政府扎实推进城市地下市政基础设施建设各项工作，完善项目资金、政策制度等保障措施。住房和城乡建设部会同有关部门对设施普查和综合管理信息平台建设工作进行指导和支持。

（十五）开展效率评估。各地要结合城市体检，组织开展城市地下市政基础设施运行效率评估，找准并切实解决突出问题和短板，保障设施安全运行。住房和城乡建设部会同相关部门进行监督指导，推动效率评估各项任务措施落地见效。

（十六）做好宣传引导。各地要加大对城市地下市政基础设施建设工作的宣传，推广可借鉴案例，推介可复制经验，引导市场主积极体参与，发动社会公众进行监督，增强全社会安全意识，营造良好舆论氛围。

住房和城乡建设部

2020年12月30日