

关于《湛江市城市地下管线管理办法 (公开征求意见稿)》的起草说明

为加强我市城市地下管线的管理，规范我市地下管线规划、建设和管理行为，整合和利用我市地下管线信息资源，充分发挥城市地下管线建设档案在城市规划、建设、管理中的作用，切实推进我市地下管线管理工作的法治化水平，确保我市地下管线安全运行，促进经济社会全面协调可持续发展，根据国家、省有关规定，市自然资源局起草了《湛江市城市地下管线管理办法》(以下简称《办法》)。现将有关问题作如下说明：

一、制定文件的必要性

城市地下管线是保障城市运行的重要基础设施和“生命线”，加强城市地下管线管理，对提升城市品质和居民生活质量具有重大意义。近年来，国家和省相继出台《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)和《广东省人民政府办公厅关于加强城市地下管线建设管理的实施意见》(粤府办〔2014〕64号)等文件。一直以来，湛江市委、市政府十分重视城市地下管线规划建设，在地下管线的规划、建设、管理方面做了大量工作。早在1997年，我市就开展了中心城区的地下管线普查，建立了地下管线信息系统，对加强我市地下管线的规划管理，起到了良好的作用。2012年，经多年的酝酿，在总

结和吸收我市及全国先进地区经验的基础上，市政府出台了《湛江市地下管线工程档案管理规定》（2012年12月4日由市人民政府公布），在管理法治化、规范化方面又进了一步，对城市地下管线管理工作提出了相关指导意见和要求。

但是，随着城市建设的快速发展，地下管线管理体制不够完善、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地下管线管理问题日益凸显。为解决我市地下管线管理中的突出问题，改善地下管线状况，结合我市实际，全面提高我市地下管线规划建设管理水平，建设与经济社会发展水平相适应的地下管线管理机制，探索管理综合化、法治化、精细化、信息化、社会化、生态化的新方法、新做法，从而提升地下管线的整体管理水平，保障城市地下管线的安全、平稳、可靠运行，实现全市地下管线规划建设、管线维护和应急防灾的全覆盖势在必行，进而助力城市经济社会的健康持续发展，服务整个经济建设的大局，亟需制定《办法》来完善我市地下管线管理制度体系。

二、制定文件的可行性

（一）根据国务院、省及湛江市出台相关文件指导精神，为《办法》起草提供了较为充足的理论指导和工作支撑。

（二）当前国内及我省广州、深圳、东莞等城市已出台城市地下管线相关法律法规，为我市制定本《办法》提供了丰富的参考和宝贵的实践经验。

（三）制定本《办法》已纳入市政府重要工作部署事项。

三、法律政策依据

（一）国家法律法规

1. 《中华人民共和国城乡规划法》
2. 《中华人民共和国建筑法》
3. 《中华人民共和国道路交通安全法》

（二）广东省（湛江市）地方性法规

1. 《建设工程质量管理管理条例》
2. 《广东省城乡规划条例》
3. 《城市道路管理条例》。

（三）国家部委规章和政府规章

1. 《地下管线工程档案管理办法》
2. 《广东省通信设施建设与保护规定》
3. 《湛江市城市地下管线工程档案管理规定》

（四）相关规范性文件

1. 《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）
2. 《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）
3. 《国务院办公厅关于全面开展工程建设项目审批制度改革

的实施意见》（国办发〔2019〕11号）

4.《住房和城乡建设部 工业和信息化部 国家广播电视总局 国家能源局关于进一步加强城市地下管线建设管理有关工作的通知》（2019年11月25日）

5.《广东省人民政府办公厅关于加强城市地下管线建设管理的实施意见》（粤府办〔2014〕64号）

6.《湛江市人民政府办公室关于印发湛江市进一步加强地下管线规划建设管理工作方案的通知》（湛府办函〔2015〕101号）

7.《湛江市人民政府办公室关于印发湛江市城市地下综合管廊建设实施方案的通知》湛府办函〔2017〕128号）

四、起草过程

根据2020年11月10日市政府重要工作部署先行督办事项要求，明确由湛江市自然资源局借鉴其他地市先进经验，研究起草《湛江市城市地下管线管理办法》（以下简称《办法》），2020年12月24日市自然资源局召开专家论证评估会对文件的必要性、可行性进行论证，并对拟规定行政措施的预期效果和影响进行评估。按照程序，2020年12月11日第一次征求市发改局、市城综局、市住建局、市交通局、市工信局、市生态局、市水务局、市应急局、市政数局、市更新局、市公安交警支队、南部战区海军参谋部信息保障处、湛江市通信建设管理办公室、市水务集团、

广东电网有限责任公司湛江供电局、中国电信湛江分公司、中国联通湛江分公司、中国移动湛江分公司、中国铁塔股份有限公司湛江分公司、湛江新奥燃气有限公司相关部门意见，2021年2月3日在网站公开征求意见，采纳了相关部门合理意见和专家评估论证意见，并做相应的修改。

五、《办法》的工作思路和主要内容

（一）工作思路

城市地下管线属于隐蔽工程，具有种类多、不可见、分布复杂等特点。为了提升立法质量，起草小组做了大量的立法准备工作。一是搜集了大量相关资料，充分调研东莞市地下管线特点，深入分析东莞市地下管线规划、建设、管理中存在的问题，并对问题进行梳理、提炼和研究，在此基础上拟定立法的框架和内容；二是书面征集和沟通听取了相关管理部门和地下管线权属单位的意见和建议，尤其是根据市机构改革后，对各部门的职能分工进行了梳理，使《办法》中各部门职能更加明确，同时《办法》也更容易落地；三是参考地下管线法律法规建设先行城市的经验，并做了一些立法的探索，使《办法》更加系统与完善。

（二）主要内容

《办法》分为八章四十二条，包括总则、规划管理、建设管理、运行维护、信息管理、综合管廊、法律责任、附则。《办法》主要对地下管线相关职能部门和权属单位的职责，规划建设原则，项目的审批和验收要求，综合管廊的相关规定，信息管理和管线

维护及法律责任等内容进行了全面而系统的规定。

第一章为总则，主要规定了制定目的、适用对象、适用范围、基本原则、部门职责、支持创新和禁止原则等基本问题；第二章规划管理，主要包括管线综合规划和专项规划、规划协调、详细规划落实、年度建设计划、规划许可、现状资料、放线要求、规划核实等内容；第三章建设管理，主要包括施工许可、挖掘禁止、开挖有关要求、施工职责、竣工测量、竣工验收、竣工档案等内容；第四章运行维护，主要包括日常运维、权属单位职责、废弃管线处理、管线迁改方案等建设活动作出规定；第五章信息管理，主要包括管线信息系统、系统运维、资金保障、信息利用和保密等内容；第六章综合管廊，主要规定综合管廊规划编制、管廊建设、入廊管理、有偿使用原则、保障机制、安全运行等基本内容；第五章法律责任，主要包括违反办法的相关处理规定；第六章附则，主要对有关特别规定及《办法》实施时间做了规定。