

市住房城乡建设管理委

市规划资源局

市交通委

市水务局

市发展改革委

市经济信息化委

市民防办

2021年8月9日

（此件公开发布）

关于加强本市城市地下市政基础设施

建设的实施意见

为进一步加强城市地下市政基础设施建设与管理，提升城市安全韧性，推动地下市政基础设施数字化转型，根据住房和城乡建设部《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）的精神，结合本市实际，制定本实施意见。

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，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神，全面落实中央城市工作会议、部市合作共建超大城市精细化建设和治理中国典范框架协议精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”、“一流城市要有一流治理”重要理念，全面推进城市数字化转型，进一步夯实基础底座，实现地下市政基础设施“数治”新范式，全面提升城市地下市政基础设施建设的科学化、精细化、智能化水平。

二、基本原则和主要目标

（一）基本原则

1. 科学规划，统筹建设。将城市作为有机生命体，加强城市地下空间规划和地下管线规划的编制和综合平衡，明确地下空间分层利用要求，合理确定地下管线设施的空间位置、规模、走向

等，强化规划的引导作用。地下设施与地面设施应统筹安排、协同建设、有效衔接、均衡发展。

2. 系统治理，分工协作。进一步完善城市地下市政基础设施建设与管理的协调工作机制，加强对城市地下市政基础设施运行安全管理的指导、协调和监督。压实属地政府责任、行业监管部门责任以及权属单位主体责任，强化协作，排查治理安全隐患，健全风险防控机制。

3. 因地制宜，协同共享。充分利用既有普查成果，坚持共建、共治、共享治理模式，全闭环、系统性优化数据采集、协同、共享、应用等各流程环节，落实权属单位负责的数据动态更新机制，推动基础数据更大范围、更深层次开放共享和应用。

4. 创新驱动，数字赋能。以创新为驱动，综合运用大数据、物联网等信息化、智能化手段，推动地下市政基础设施建设与管理的数字化转型，提升设施效率和服务水平。

（二）工作目标

到 2021 年底，基本完成本市地下市政基础设施普查，建成城市地下市政基础设施综合管理信息平台 1.0 版，全面完成隐患排查，建立整改清单，建立完善的规划建设管理协调机制，以及统一的数据标准、接口规范、调用规则。

到 2022 年底，全面完成普查，形成全市统一的数据库，并与城市信息模型（CIM）平台深度融合，建成满足设施规划建设、

运行服务、应急救援等工作需要的综合管理信息平台，开发若干个实战管用、基层爱用、群众受用的应用场景，通过智能感知端建设，实现设施运行风险的预判和处置。

到 2023 年底，实现城市地下市政基础设施数据实时动态管理，全面建成互联互通的设施智能感知网络，实现地下市政基础设施管理数字化转型，政府决策更科学、设施服务更高效、隐患治理更精准，城市安全韧性显著提升，管理水平达到全国领先。

三、主要任务

（一）开展设施普查，消除安全隐患

1. 深入开展设施普查。在前期城市地下基础设施普查工作成果的基础上，归集梳理地下管线、地下通道、地下公共停车场、民防工程等资料，组织开展城市地下市政基础设施专业化探测补测工作，准确掌握各类设施产权归属、建设年代、结构形式等基本情况。2022 年底前，聚焦新城、虹桥国际开放枢纽、长三角一体化示范区以及浦东新区等重点区域，全面完成地下管线补充调查。推进本市地下管线数据评估，针对管线数据质量薄弱的区域开展数据修测。全面提升地下基础设施普查覆盖率，实现普查成果数字化并实现信息共享。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、各区人民政府；配合部门：市规划资源局、市交通委、市民防办、市（区）水务局、市发展改革委、市经济信息化委等；实施单位：国网上海电力公司、上

海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等)

2. 排查设施风险隐患。设施权属单位应积极运用调查、探测等手段，摸清设施功能属性、位置关系、运行状况等信息，掌握设施周边水文、地质等外部环境，依规范对设施的运行安全风险进行评价，建立设施危险源及风险隐患管理台账，编制各类设施安全隐患清单。2021 年底前完成全市范围内地下管线、地下通道、地下公共停车场、公用民防工程（含退出序列民防工程）等市政基础设施的安全隐患排查，主要查清结构性隐患和危险源，隐患清单纳入综合管理信息平台，实行动态监管。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市交通委、市（区）水务局、市发展改革委、市民防办、市经济信息化委，实施单位：国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等）

3. 限期消除风险隐患。根据隐患排查的结果，梳理整改清单，明确牵头单位和责任单位，制定整改计划，对存在事故隐患的地下市政基础设施进行维修、更换和升级改造，逐步消除安全隐患。清查、登记废弃或“无主”的设施，明确责任单位，对存在安全隐患的要及时处置，消除危险。推进检查井盖智能化监测，加强道路检查井盖的管理，进一步完善以主动巡查为主的发现机制和井盖托底管理机制。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市发展改革委、市民防办、市经济信息化委；实施单位：国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等）

（二）强化数字赋能，推动智慧管理

1. 建立和完善管理信息平台。依托上海地下空间信息基础平台，通过统一数据标准，进行数据汇聚和功能提升，构建全市统一的城市地下市政基础设施综合数据库，搭建综合管理信息平台，将地下管线、地下通道、地下公共停车场、民防等城市地下市政基础设施日常管理工作逐步纳入平台，实现信息共享和系统互联互通。各区可在市级数据库、综合管理信息平台的基础上，基于统一的技术路线和主要功能要求，进行功能拓展和应用。依托全市基础空间地理数据，推进综合管理信息平台与城市信息模型（CIM）基础平台深度融合，深化地下管线、地下空间等设施数据的应用，开发若干个应用场景，加快推进掘路相关行政审批“一件事”，实现审批联动和信息共享，为地下管线、地下空间全流程管理提供支撑。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市规划资源局；配合部门：市交通委、市民防办、市水务局、市发展改革委、市经济信息化委、市（区）交警部门，各区政府及设施权属单位等）

2. 建立数据动态更新及共享机制。完善地下市政基础设施及

管理相关的各类数据资源，建立以权属单位终身负责制为基础的数据动态维护工作机制。结合《上海市管线工程规划管理办法》的修订，完善地下管线跟踪测量机制，实现跟踪测量全覆盖。依据《空间地理数据归集与服务接入规范》，实现标准化共性基础数据的管理。研究出台数字资源共享管理实施意见，建立常态、长效的共享交换机制，实现市、区政府部门及权属单位数据资源共建共享，确保数据信息唯一性、准确性。强化基础数据管理，确保数据安全。

（牵头单位：市规划资源局、市住房城乡建设管理委；配合单位：各行业主管部门，国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等）

3. 提高设施管理智能化水平。推进供电、供水、排水、燃气、信息通信等设施感知网络建设，实时掌握设施运行状况，加强对设施运行风险的预判和处置。针对路面塌陷等难点问题，充分挖掘利用权属单位设施感知数据，运用 5G、物联网、人工智能、大数据、云计算等技术，搭建城市地下市政基础设施安全状态感知网络，扩展完善实时监控、模拟仿真、事故预警等功能，研究建立应用场景，提升城市地下市政基础设施运行数字化、智能化水平，辅助优化设施规划建设管理，支撑“一网统管”和新型智慧城市建设，保障城市安全运行有序。

（牵头单位：市住房城乡建设管理委、市交通委、市民防办、

市水务局、市发展改革委、市民防办、市经济信息化委；实施部门：各区政府，国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等）

（三）完善协调机制，加强规划统筹

1. 进一步健全设施建设协调机制。完善市地下空间管理联席会议职责，将地下市政基础设施规划建设职责纳入联席会议。推动地下市政基础设施规划、建设、运维、管理等相关部門共享建设计划、工程实施、运行维护等方面信息，切实加强建设统筹、工程质量保障与施工安全管理协调。进一步强化法制保障，建立综合法、专业法相互支撑的法律体系，研究修订《上海市地下空间规划建设条例》，研究制定《上海市城市地下管线管理办法》。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市规划资源局；配合部门：市地下空间管理联席会议成员单位）

2. 建立系统的城市地下空间和地下管线规划体系。开展城市地下空间资源调查与评估，制定城市地下空间开发利用专项规划，明确地下空间开发战略、总体布局、重点建设范围、竖向分层划分、不同层次的宜建项目、同一层次不同建设项目的优先顺序、开发步骤、发展目标和保障措施。在各类国土空间规划编制过程中充分衔接落实城市地下管线（管廊）、地下通道、地下公共停车场、民防工程、供排水泵站、调蓄隧道、调蓄池等地下工程的实施要求。

（牵头部门：市、区规划资源局）

3. 严格实施城市地下空间、地下管线规划和土地管理。依据城市地下空间规划、地下管线综合规划、控制性详细规划，以及上海市建设工程城乡规划管理技术规定，对城市地下空间和地下管线实施统一的规划管理。地下空间的建设和管理严格遵守《上海市地下空间规划建设条例》的有关要求。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。对地下市政基础设施竣工验收时所提交档案资料的真实性和准确性实行建设单位终身负责制，对存在质量缺陷的，由管理部门责令整改，并给予处罚。

（牵头部门：市、区规划资源局；配合部门：国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁、信息通信管线权属单位等）

（四）补齐设施短板，加强维修改造

1. 加大老旧设施改造力度。结合“美丽街区”、“美丽家园”建设等工作，加快推进老旧设施更新改造。科学制定更新改造计划，进一步推进雨、污水分流和提标改造，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。督促供水、排水、燃气等各管线设施权属单位从保障稳定供应、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。继续推进电力、通信架空线入地改造工作。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市发展改革委、市民防办、市经济信息化委、市房屋管理局等行业主管部门；实施单位：各区政府，国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、信息通信管线权属单位等）

2. 加强设施体系化建设。统筹推进地下市政基础设施体系化建设，提升设施效率和服务水平。因地制宜推进地下综合管廊建设，构建干线、支线、缆线相互衔接的综合管廊系统。进一步完善城市供电、供水、排水、燃气等地下管线建设，提高地下管线新建和改造标准，降低供水管网漏损率，促进能源和水资源节约集约利用。加快推进排水泵站、调蓄隧道、调蓄池建设，有序推进海绵城市建设，畅通城市水循环，全面推进 16 个市级海绵城市建设试点区，35%以上的建成区达到海绵城市建设要求，增强城市防洪排涝能力。

（牵头部门：市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市发展改革委、市民防办、市经济信息化委等行业主管部门；实施单位：国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、信息通信管线权属单位等）

3. 规范设施运行维护。加强城市地下市政基础设施运行维护制度建设，强化运行维护管理。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。地铁等大型地下工程施工要全面排查周边环境，做好施工区域内地下管线监测和防护，避免

施工等对周边管线造成破坏。建立完善设施运行养护资金投入机制，合理制定供水、供气等公用事业价格，保障设施运行正常资金。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，健全设施运行应急抢险制度，加强应急演练，提升突发事件应急处置能力。

（牵头部门：市发展改革委、各行业主管部门；实施单位：国网上海电力公司、上海燃气公司、城投水务集团、申通地铁公司、信息通信管线权属单位等）

四、保障机制

（一）落实管理责任

依托市地下空间管理联席会议，加强城市地下市政基础设施建设管理的统筹协调，并将有关工作任务作为城市数字化转型的一项重要内容，定期开展检查、督查和考核评估。各区人民政府应加强对城市地下市政基础设施建设管理工作的组织领导，统筹城市地上地下设施建设，做好地下空间和地下管线各项具体工作。各区、行业管理部门及管线权属单位应当按照各自职责，协同做好地下管线规划建设管理工作。设施权属单位作为管理工作的第一责任人，应当依法依规做好建设运行管理各项工作，确保安全运行。

（二）强化技术支撑

制定和完善设施普查相关标准和技术规范，指导本市普查工

作。加大城市地下市政基础设施科技研发和创新力度，鼓励在建设、运行维护及应急防灾等工作中，应用新工艺、新材料和新技术。

（三）落实资金保障

市、区两级财政部门及设施权属单位按照各自职责做好资金保障，支持和推进地下市政基础设施普查和综合信息平台建设工作。

（四）加强宣传引导

借助各类媒体平台，畅通宣传渠道，加强经验总结，形成可复制、可借鉴的典型案例，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。

