

广东省关于提升城市地下综合管廊使用效能的 行动方案（2025—2028年）

为贯彻中央城市工作会议精神，落实《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》、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》、《国务院关于印发〈深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划〉的通知》（国发〔2024〕17号）等文件要求，按照省委、省政府工作安排，指导各地加强城市地下综合管廊（以下简称“综合管廊”）建设，加快补齐城市基础设施短板，提高城市安全韧性水平，最大程度发挥综合管廊使用效能，制定本行动方案。

一、指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，贯彻中央城市工作会议精神，坚持以人民为中心的发展思想，统筹发展和安全，围绕城市基础设施高质量发展目标，紧跟综合管廊建设理念和政策导向最新要求，着力从规划引领、成本控制、建成投用、规范收费、运营维护方面提升综合管廊使用效能。

二、基本原则

——统筹规划，精准布局。坚持规划引领，统筹推进综合管廊布局，确保与城市规划、地下空间、市政设施等有效衔接。科学优化建设规模、选址定线和施工方案，优先布局管线密集、高强度开发、重要公共空间等区域，提高设施集约化水平和城市韧

性。

——**规范管理，合理收费。**优化综合管廊规划审批、建设验收和移交流程，明确建设、运营及入廊管线单位的权责边界。严格落实“应入尽入”要求，健全有偿使用制度，科学制定收费标准，保障运营管理的公平性和可持续性。

——**精细运营，智慧提升。**推进综合管廊规范化、制度化、精细化管理，构建职责清晰、响应高效的运营维护体系。依托智能监测、物联网等新技术，推动实现远程运维、实时监控和智能预警，不断提升综合管廊运行安全水平和使用效能。

三、总体目标

到 2025 年底，省级层面基本建立涵盖综合管廊管理、有偿使用、运营维护等规范化制度体系，各地规划建设和运营维护水平进一步提升，综合管廊运营率达到 75%以上。

到 2028 年底，各地级以上市综合管廊管理制度体系更加健全，综合管廊运营率达到 90%以上，管线入廊率力争较 2025 年提高 5 个百分点以上。

四、重点任务

（一）强化规划引领。

1. 及时开展专项规划修编。综合管廊专项规划原则上 5 年开展一次评估。尚未编制或超出有效期的地级以上市，应及时开展编制或修编工作，并按规定程序报批。各地在编制专项规划时，应依据国土空间总体规划，统筹衔接地下空间、市政基础设施、人民防空、轨道交通、海绵城市、水利工程、河湖水系、历史文

化（文物）保护等专项规划，统筹制定建设时序协调、空间布局合理的综合方案和建设计划。编制过程中，要广泛征求并吸纳相关行业主管部门、入廊管线单位、运营单位、行业专家和社会公众的建议。综合管廊专项规划主要内容应纳入详细规划，确保建设项目有效落地实施。（省住房城乡建设厅、自然资源厅牵头，各地综合管廊主管部门、自然资源主管部门负责）

2. 分类推进规划建设布局。新城新区、城市更新片区、道路新建或改扩建区域、管线密集区应优先推进综合管廊建设。城区核心路段、枢纽节点、不宜反复开挖建设的区域，以及其他具备条件的区域，应因地制宜推进综合管廊建设。鼓励在各类产业园区、开发区配套建设综合管廊。构建“干线-支线-小型”综合管廊与直埋管线有机衔接的市政管网体系。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责）

（二）合理控制成本。

3. 有效控制建设成本。坚持经济性原则，科学制定综合管廊建设项目技术路线和实施方案，充分论证断面选型、结构形式、配套设施等内容。城市更新区域、历史文化街区等受限空间应结合场地实际优先选择小微断面。根据综合管廊类型合理配置经济适用的附属设施，兼顾近期使用效果与远期优化空间，提高断面利用率。推进综合管廊与轨道交通、道路新建或改扩建、地下停车场（楼）及其他地下工程同步规划、同步设计、同步施工。鼓励采用预制装配、模块化部品等绿色、高效、低扰动的建造技术。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责）

4. 推进运营开源节流。鼓励有条件地区根据综合管廊重要性、入廊管线规模等因素，分级分类开展运营管理，在保证综合管廊本体结构、附属设施及入廊管线正常运行的前提下，合理压减运营人员投入和能耗水平。在管线尚未入廊的空档期，综合管廊运营单位可在确保生产安全和管理规范的前提下，依法依规开展临时性经营活动。鼓励县级以上人民政府统筹央企、地方国企、民营企业等多元主体，整合全市或区域内综合管廊资源，培育大型专业化建设和运营管理企业，为综合管廊投融资、规划设计、建设管理、运营维护等工作提供系统化、专业化、规范化服务，通过规模效应和科学管理实现降本增效。（省住房城乡建设厅、发展改革委牵头，各地综合管廊主管部门、发展改革部门负责，各地综合管廊运营单位落实，各地入廊管线单位配合）

（三）加快建成投用。

5. 推进建成顺利移交。综合管廊建设工程应依法依规组织验收和移交，建设单位要会同入廊管线单位、运营单位共同开展验收，验收合格后，应及时将综合管廊本体结构及附属设施移交运营单位，同步敷设的管线移交相应管线单位。对于具备使用条件的区段，可结合实际采用分期分段验收方式，先行投入使用。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责，各地综合管廊建设单位、运营单位落实）

6. 推动工程管线有序入廊。严格落实“应入尽入”原则，规划入廊或具备入廊条件的新建管线应依法依规入廊，不得无故拒绝或拖延。在已建综合管廊区域，凡预留管线位置的，新建、改

建、扩建的管线应统一在综合管廊内敷设，并提前制定各类管线入廊方案。既有管线应结合道路建设、管线改造、城市更新等工程，逐步有序迁移至综合管廊内。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责，各地综合管廊运营单位、入廊管线单位落实）

7. 依法办理用地确权登记。综合管廊建设单位应依法依规办理用地手续和规划许可等。自然资源主管部门应科学确定土地供应方式，探索分层设置建设用地使用权并分别供地的路径，依规核发建设用地规划许可和建设工程规划许可。参照分层供地方式，做好综合管廊全截面、三维测量等工作，明确综合管廊地下、地上实际占用空间范围，依法办理不动产权登记。（省自然资源厅、住房城乡建设厅牵头，各地自然资源主管部门、综合管廊主管部门负责，各地综合管廊建设单位落实）

（四）规范有偿使用。

8. 建立健全有偿使用制度。综合管廊实行有偿使用制度，入廊管线单位应当缴纳使用费用。使用费由建设单位、运营单位与入廊管线单位协商确定，并通过签订书面协议明确入廊管线种类与规模、收费标准、付费方式、权利义务等内容。协商无法达成一致的，由城市价格主管部门、综合管廊主管部门组织有关单位进行协调，供需双方可通过专家论证、委托第三方机构按照《综合管廊有偿使用费测算方法》开展评估等形式，为各方协商确定有偿使用费标准提供参考依据。（省发展改革委、住房城乡建设厅牵头，各地价格主管部门、综合管廊主管部门负责）

9. 加强收费执行情况指导监督。城市价格主管部门、综合管廊主管部门要跟踪了解综合管廊运营和收费情况，指导运营单位和入廊管线单位依法依规履行协议义务，规范收缴费行为。每年3月底前，运营单位将上一年综合管廊收费及收支情况报送本级价格主管部门和综合管廊主管部门。（省发展改革委、住房城乡建设厅牵头，各地价格主管部门、综合管廊主管部门负责）运营单位应加强内部管理，合理控制运维成本，提高管理效率，不得违规收取使用费以外的其他费用；入廊管线单位应及时足额缴纳使用费，并按照协议约定做好管线维护工作。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责，各地综合管廊运营单位、入廊管线单位落实）

10. 积极疏导使用成本。综合管廊使用费应按照相关规定纳入入廊管线单位经营成本。通信等实行市场调节价的商品和服务，入廊管线单位使用费新增成本由其自行疏导。电力管线入廊增加的成本支出，通过输配电价疏导。给水、排水、天然气、广播电视等管线入廊增加的成本支出，通过适时调整价格进行合理疏导。（省发展改革委、住房城乡建设厅牵头，各地价格主管部门、入廊管线单位负责）

（五）科学运营维护。

11. 确保安全有序运营。综合管廊主管部门应加强对运营维护工作的监督检查，指导运营单位依据巡查、检测、监测结果及时消除内外部安全隐患，并通过定期考核、不定期抽查等方式开展运营单位绩效评价。应组织运营单位制定综合管廊安全保护制

度和作业管理制度，明确安全保护范围和安全控制区，规范安全控制区内的外部作业行为，防范内外部安全事故的发生。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责）

12. 提高智慧运营水平。鼓励运营单位积极采用智能巡检、自动化监测、安全监控预警、应急智能控制等新技术，构建高效便捷的智慧运营体系。结合大规模设备更新行动和城市基础设施生命线安全工程建设，有序推动综合管廊主体结构及附属设施的物联感知设备更新改造，实现运行状态的全面感知、监测分析与实时预警。（省住房城乡建设厅牵头，各地综合管廊主管部门负责）

五、保障措施

（一）加强组织领导。各有关部门要加强协调配合，形成工作合力，有序推进综合管廊建设与管理。省住房城乡建设厅推动将综合管廊工作纳入广东省城镇人居环境提升工作领导小组职责范畴，强化调度督导，及时协调解决实际问题。各地应建立健全多部门联动机制，细化职责分工，提升工作合力与执行效率。

（省住房城乡建设厅、发展改革委、自然资源厅、能源局、通信管理局、广播电视局、广东电网公司及其他有关部门按职责分工负责，各地相应有关部门落实）

（二）健全保障制度。省住房城乡建设厅牵头完善综合管廊管理、有偿使用、运营维护等制度体系。省发展改革委加强有偿使用政策和投融资机制改革的指导，推动形成多元可持续发展模式。省自然资源厅加强对公共地下空间有偿使用、综合管廊确权

登记、产权抵押等方面的政策指导。省能源局、通信管理局、广播电视局、广东电网公司等单位组织推动本行业管线有序入廊工作，持续提升综合管廊使用效能和系统性。（省住房城乡建设厅、发展改革委、自然资源厅、能源局、通信管理局、广播电视局、广东电网公司按职责分工负责，各地相应有关部门落实）

（三）强化资金保障。各地级以上市要加强综合管廊项目谋划与储备，在不新增地方政府隐性债务的前提下，积极争取中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券、省级财政资金、新型政策性金融工具等政策资金支持。鼓励探索基础设施领域不动产投资信托资金（REITs）等新型投融资模式，健全投融资和风险分担机制。鼓励管线单位以股权等方式参与组建综合管廊平台公司，充分调动其出资积极性，多渠道吸引社会资本参与综合管廊建设和运营维护。（省发展改革委、住房城乡建设厅牵头，各地发展改革局（委）、综合管廊主管部门负责）

附件：重点任务工作计划

附件

重点任务工作计划

序号	目标		时间计划
一	管线入廊率	1. 新建管线入廊率达到 100%	持续推进
		2. 既有管线应结合城市更新、道路改造、管线更新等工程有序迁移至综合管廊	持续推进
		3. 较 2025 年提升 5 个百分点以上	2028 年底基本完成
二	专项规划评估与修编	各地级以上市完成综合管廊专项规划评估和修编	2026 年底基本完成
三	综合管廊运营率	1. 各地级以上市综合管廊运营率达到 75%或以上	2025 年底基本完成
		2. 各地级以上市综合管廊运营率达到 90%或以上	2028 年底基本完成
四	有偿使用制度建立	制定出台省级综合管廊有偿使用制度文件	2025 年底基本完成
		各地级以上市制定适用本地的综合管廊有偿使用费测算方法	2026 年底基本完成