

固金台视线·关注城市更新·韧性篇

优化地下管线 增强城市韧性

本报记者 史一棋 刘洪超 孙立极

编辑同志：

时下，个别城市道路成了“拉链路”，热力、燃气、自来水、污水排放、电缆光纤等运营单位在道路施工中各行其是，前脚刚埋上，后脚又开挖。反复施工造成人力和资源浪费，也给市民生活带来很大不便。

究其原因还是缺乏长远规划、统筹协调和整体施工。建议相关部门做好整体规划和协调联动，做到开挖一次集中解决几类管道问题。在城市更新中，还应加强地下管廊建设，提升管道维护建设的集约性，减少资源浪费，保障群众正常生产生活。

河北丰宁满族自治县 杨先生

党的二十届三中全会《决定》提出，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动。城市更新过程中，韧性是衡量更新成果的重要指标之一。为保障现代城市各类要素有序流动，燃气、供排水、供热、电力、通信等城市地下管线发挥着基础作用。

记者在采访时了解到，我国城市地下管线不同程度地存在新旧管网预留空间不足、缺乏统一管理导致各部门各行其是、安全监测预警机制有待完善等问题。

前期未进行统一规划，导致新旧管网预留空间不足

近年来，多地发生燃气事故，造成人员伤亡和财产损失，燃气管网安全成为社会高度关注的话题。与之相应的，是部分地区燃气管网老化的事实。

“我住的是个建成已有30多年的老小区，上次管道大修还是十几年前。去年挖路修暖气管时，看到旁边的燃气管表面坑坑洼洼，满是锈迹，接口处也老化得厉害，不少居民都怕管道漏气。”青海湟源县读者秦继业表达了自己的担心。

燃气管网只是城市众多地下管网之一。有专家表示，一方面，大多数城市最初的地下管网规划设计缺乏前瞻性，加上检修维护不到位，自然腐蚀下，管网老化较为严重；另一方面，随着生活水平的提高，居民用电、用气、供暖、供排水等需求逐年增加，管线运行压力增大，容易破损引发事故。

除了老旧管网，几年前新建的管网即便以城市总体规划为前提，有的地方仍忽视管网建设完成后使用期限要在四五十年以上的要求，规划没有预留足够的发展空间，难以顺应城市快速发展的需要。广西北海市水利局一名干部说：“在供排水管网设计之初，很多城市没有充分考虑未来发展需要，无论是管网的深度、宽度还是水量都没有在上下游相配套上下足功夫，城市内涝中80%以上的积水点是这个原因造成的。”

为解决上述问题，不少城市探索建设地下管廊。然而，各地不同程度存在地下管廊“收费难”和“入廊难”的问题。湖北武汉市住房和城乡建设局相关负责人坦言，对比规划入廊管线的类别和里程，目前武汉市管线入廊未达到预期目标。地下管廊改变了传

统管线运营模式，传统模式下，管线单位自行建设、自行维护，拥有敷设通道权属；而新模式下，管线单位没有敷设通道权属，还需缴纳较高的人廊费和日常维护费，入廊积极性普遍不高。而且已经入廊的运营项目中，也有运营单位不愿缴纳费用。

地下管网涉及多部门，数据信息及管网资料不联通

地下管廊建设运营是一项系统工程，涉及城乡建设、水务、城管、自然资源等多部门，供电、燃气、电信等多方。“由于电力、通信等管线由国家相关部门和单位垂直管理，其建设改造方式、时间、投资和维护运行等都由行业条线决定，地方政府和管线单位在建设时机、投资时序、入廊收费等关键问题上较难达成共识。”中国人民大学公共管理学院教授唐钧说，由于没有明确的投入回报方式和预期，市场力量参与积极性不高，也制约了城市地下综合管廊建设的推进和推广。

同样，湖南邵阳市读者邓忠林来信表示，窨井盖为何总成为平整路面上的坑？究其原委，窨井分别归属排水、供水、电力、通信、燃气、市政等多个部门，如要集中施工较难协调。

唐钧也指出，地下管网分属多个部门，各部门对于建设计划、工程实施、运行维护等方面缺乏统一规划，规划建设、管网铺设、“破路”“破绿”施工等数据无法实现整合共享，重复投资、重复建设、重复开挖现象多，也就导致了群众反映较多的“拉链路”问题。

多头管理也导致管网信息管理各自为政，存在资料缺失的现象。我国目前约70%城市的地下管线没有系统的基础性城建档案资料，地下管线分布不清的状况普遍存在。据同济大学土木工程学院助理教授乔永康介绍，不少城市，特别是西部城市、北方城市很多管网由企业运营管理，企业更新改造意识不强，资金投入不够，部分管网由于建设年代久远、图纸资料缺失、数据不完整、权属不清晰，导致改造施工进度困难。尤其是老城区道路较窄，地下管路复杂，施工对居民生产生活影响较大，短期内无法大面积开展，只能逐年分步推进实施，这就导致申请中央补助资金比较困难，地方财政负担沉重。

多数城市现有地下专业管网的资料都以图纸、图表等形式记录保存，采用人工管理方式。“这导致安全信息不准确、不充分，档案保存分散，资料缺失。而且一些城市地下管线的建设和改造工程完成后，管线信息也未能实现同步更新，导致信息资料在实际中难以被应用。”乔永康说。这些问题为地下管廊在线监测、建设智慧城市带来诸多困难。

此外，湖南长沙市住房和城乡建设局有关负责人表示，部分地下管网技术规范、实施标准、保障措施等没有统一标准，致使各部门在实践中的做法不一。管网监管也存在落实不到位的情况，如在实践中一些地方没有按照“谁投资、谁建设、谁受益”的原则加强对地下管网的监督管理。此外，地下管网的安全监测预警也未能完全满足现实需求，地下管网数字化监控系统建设相对滞后，智能化监管水平仍有待提高。

建议新老城区分类施策，完善城市规划管理和建设标准

要想搞好城市更新，提升城市韧性，统一规划不能少，要明白更新方向在哪里、着力点在哪里。

公共服务设施存在哪些短板、慢行体系建构堵点在哪、哪些内涝积水点久治不愈……辽宁沈阳市为城市“体检”细化了26个治理方向。“我们通过整合城市自体检、第三方体检、社会满意度调查结论，形成年度城市问题清单和治理建议清单，之后有针对性地‘体检’结果转化，聚焦城市病症，推动城市更新项目生成。”沈阳市城乡建设局有关负责人介绍。

具体到城市韧性方面，老城区、新城区分类施策。该负责人表示，针对老城区，通过摸排各种管线现状，整合路侧资源，随着道路的修缮或专项工程建设对管线交叉复杂的区域统一进行整改，降低相互冲突的安全风险；针对新城区，在城市规划建设前，综合考虑各种管线需求，合理规划布局或统一建设综合管网，并尽可能在城市建设发展过程中一次性建成，避免后续各种管线随意布置或重复性开挖破坏市容市貌。

“比如城市给排水管网问题，不仅与装备、技术、资金有关系，还与政府的整体统筹规划有直接关系。先完善政府层面的顶层设计，将给排水管网规划到位，再解决后续管网的完善、维护、运营等问题。”沈阳市水务局排水管理处处长唐明星建议，成立由住建、自然资源部门牵头，电力、水务、燃气等相关部门和管线权属单位及辖区政府共同参与的规划建设管理体制。

一些城市多雨易涝，可将建设海绵城市作为提升韧性的抓手。湖北宜昌市读者郑颖来信指出，城市因雨发生内涝，除了瞬时雨量过大，还与城市规划及建设过程中并未充分考虑洪涝灾害风险有关。以排水系统为例，众多城市虽然在“年年挖，年年建”，但

排水系统设计建设标准低，设施维护更新不及时，老化损毁严重。建议在城市规划时，充分考虑极端天气发生的可能性，将韧性城市思维贯穿规划、设计、建设和运维的全过程。

“城市充满韧性，并不意味着可完全避免灾害，应通过不断学习、不断加强对灾害特征和城市防灾能力建设的认知，以使城市能够有效应对灾害。”中国石油大学（华东）建筑系教授邓庆尧认为，韧性城市具备“百折不挠”的品质，能让城市人民获得更多的安全感，“当前，全国各地的城市更新建设正加快实施，应该抓住这一契机，为城市注入韧性要素，既解决当前面临的问题，又着力防范未来城市可能遇到的风险。”

应完善监测预警机制，统筹第三方力量推进更新工作

城市韧性往往体现在常规管理技术标准明确，监测预警闭环可控，在相对确定的预期中动态调适。

湖北黄石市是位于长江中游的“百湖之市”，近年进行了修复排水干渠、改建排涝泵站等改造工程。“黄石市目前尝试对全市中心城区10个低洼点进行实时监测”，黄石市城市管理综合执法委员会市政科负责人孟凯介绍，黄石在10个低洼点设置了水位监测装置，并接入一个名为城市生命线平台的平台。“下雨时，可以将低洼点的水位信息即时反馈到平台的指挥中心。后期我们还把监测点扩大到城区的重要道路以及学校、停车场等重点场所。”孟凯说。

在沈阳市浑南区文源街，记者看到，燃气施工人员正在安装“管

网哨兵”。“管网哨兵”就是燃气管网泄漏检测仪，主要用于监测重点风险点，可安装在地面或地下燃气管网沿线窨井内，一旦出现燃气泄漏，就会自动报警。”沈阳市城乡建设局燃气处处长何伟介绍，除管网燃气监测外，沈阳还推进居民用户燃气报警器补全安装工作，进一步完善监测预警机制。燃气报警器大范围使用，为提升社区市政基础设施的监测预警能力、及时诊断管线故障、精准判断破损部位奠定了基础。

“当然，增加部分智能设备和传感器、加强智能化技术的应用、推动数字化技术在城市地下安全领域落地，均是韧性城市建设中值得尝试的举措。”何伟还建议，制定管线数字化档案，形成地下管网一张图，将静态数据和动态数据集成在同一平台上统一管理。

推进城市更新，资金缺口怎么填？乔永康认为应该鼓励第三方力量积极参与，支持行业企业统筹整合相关渠道资金。

以华东某市为例，该市通过吸收管线单位投资入股，其中城投集团占股45%、水务集团占股20%、供电公司占股15%、燃气集团占股20%，共建共治管廊。管廊建成后的日常运维管理由城投管廊公司承担。这一创新模式不但解决了地下管廊权属的困境，也改善了运营单位入廊费过高的问题。而且，地下综合管廊投资大、回报周期长，为避免出现资金周期错配问题，城投管廊公司与当地银行签订融资协议，利用银行贷款，项目资本金和政府财政补贴，形成了可持续的项目资金保障机制。同时，该市研究制定了入廊收费保障机制和实施政策，增加刚性约束条款和激励支持内容，增加对入廊建设项目的税费减免等优惠政策，建立与收费机制相协调的投融资模式，实现综合管廊科学、可持续发展。

固记者手记

重“面子”，更要重“里子”

史一棋

城市更新行动是一项民生工程，也是民心工程。要提升城市“颜值”、多挣“面子”，更要加强城市基础设施建设，打造韧性城市，充实“里子”。

在城市更新中，重视“面子”无可厚非，美丽城市本来就是幸福生活的应有之义。但有些地方只求“面子”，不愿“里子”，让这项民生工程蒙尘。城市的“里子”多是看不到的地方，如埋在地下的管线，且工程建设复杂，需投入较多人力物力。如果求快、求省、求省事，可能牺牲“里子”。然而，一旦遇到特殊时刻，“里子”的好坏就一目了然了。“里子”好的城市，韧性足，应急维修及时迅速，“里子”好不好，老百姓最有感，不停电、漏水少、燃气足，看似平常，却是幸福生活的必需。

因此，尽管地下管廊是一项投

入大、耗时长的工程，在推进过程中可能遇到“收费难”“入廊难”等诸多困难，仍有不少地方开动脑筋、想方设法积极推进。因为地下管廊在集约利用地下空间、节约管线建设资金，尤其是保障城市运行安全、增加城市韧性方面具有明显优势，这个优质“里子”一旦建成，利在当代、造福子孙。

“面子”好看、“里子”有用，理想的城市更新应该二者兼顾。如果的确资源有限，鱼与熊掌难兼得，对老百姓来说，“面子”可以质补，柴米油盐的日常生活更需要“里子”坚韧一点。期待更多地方把“里子”作为城市更新的重要衡量标准，积极努力，克服困难，强化现有地下管网，推进地下综合管廊建设，让城市更新这项民生工程经得起风雨的考验、经得起时间的检验，成为老百姓有口皆碑的民心工程。

固身边事

古桥成危桥 村民盼修缮

在湖南衡阳市衡南县江口镇，有一座连通洲村与江口村的古桥（见下图）。古桥全长60多米，宽6米多，横跨在当地一条小河上。这座古桥由于年久失修，桥墩已开裂，桥身也长满了藤蔓。当地在桥两头放置了限行限宽警示墩，并且立起“危桥”警示牌。虽然是危桥，但是因连接两个村子，还是有人或电动车为图便利不时从桥上通过。希望有关部门能对危桥进行加固修缮，不要一封了之，在保护古桥的同时，也能方便村民的出行。

湖南衡阳市 蒋俊峰



固建议

加强对饮用水水源地的保护

饮用水源地保护是关乎群众生产生活的大事。近年来，各地集中式饮用水源地保护工作取得了明显成效，但也存在保护措施不到位、部门协调联动不足、保护意识不强等问题，给水源保护带来了一定困难。

加强对水源地的保护，建议有关部门对集中式饮用水源地进行全面排查，重点检查饮用水源地一、二级保护区是否按要求设置界碑界桩、警示牌、宣传牌等保护区标志，摸清饮用水源地保护区道路、桥梁穿越情况，检查是否按照要求建设防撞护栏、事故导流槽和应急池等设施。其次，加强监督执法，把好源头审批关，严控保护区建设项目，定期对饮用水源地保护区及周边进行污染源排查，及时消除饮用水源地安全隐患。

饮用水源地保护是一项系统工程，需要协调多个部门实施综合治理。这就要通过健全机制，让生态环境、水利、城管、自然资源等部门协同联动，推动形成齐抓共管、常态长效的水源地保护工作格局。

安徽宣城市 曹光鑫

村务公开不能敷衍了事

近年来，村级党群服务中心纷纷设置了村务公开栏，或者开展了网上村务公开，通过定期公开农村政策、惠民资金发放等内容，接受群众查询和监督。然而，有的行政村虽然设置了公开平台，公开的内容却长期不更新，有的甚至只是为了应付上级检查。

村务公开能够让村民了解村里的工作开展情况，既是一种政策宣传方式，也是密切干群关系的好抓手。村干部通过公开栏、网上信息公开、微信群等平台，定期向村民公开发展目标、村级财务收支情况、农村医疗救助、低保政策等内容系职责所在，积极推动基层小微权力公开运行，也能够加强干群交流，加深干群感情，争取群众的认同和支持。因此，如果只是选择性公开或者不及时更新，就失去了村务公开的意义。建议村干部摆正态度，担起责任，定期进行村务公开，及时听取群众的反馈和意见，让村务公开真正实现其设计初衷。

四川泸县 胡喜庆

电影院设置按摩座椅应慎重

近来，许多电影院将部分观影座椅换成了按摩椅，甚至有些影院的最佳观影位全部是按摩椅，给观影者带来了不便和困扰。虽然一些人认为看电影时进行按摩是种享受，但是不愿意享受此服务的消费者的权益也应该得到保障。在购买电影票时，只有少部分影院在购票界面提供了座椅信息，大部分影院没有显著标识。而有些按摩椅或座位上增设的按摩靠垫装置，在非按摩状态下并不舒适，影响观影体验。在电影播放期间，有的按摩装置还会自动开启，令观影者受到惊吓。

按摩椅入驻电影院可以为消费者提供多元化服务，也能增加影院收入，但前提是会影响观影者的观影体验。建议影院就是否设置按摩座椅，以及按摩座椅的设置区域进行充分调研，了解消费者的喜好再进行设置。在售票时要明确告知顾客座位信息，确保消费者知情权、选择权。电影院也应当关注按摩椅的质量与安全问题，定期进行检修维护。同时，对于增设了按摩功能的座位，应当确保其不影响观众的正常坐姿和观影舒适度，设置程序避免其在观影过程中自动开启。

陕西汉中市 喻锦妍

征集

人民日报“读者来信”版开展群众急难愁盼问题征集活动，欢迎提供线索，提出意见建议。

邮箱：rnrbdzlx@126.com

传真：(010)65368495