政策与管理

城市地下管线建设中的问题与对策

□谭 潇 尚秋谨 周 慧

城市地下管线是指城市范围内供水、排水、燃气、热力、电力、通信、广播电视、工业等管线及其附属设施，是保障城市运行的重要基础设施和“生命线”。近年来，随着城市快速发展，地下管线建设规模不足、管理水平不高等问题凸显，一些城市相继发生大雨内涝、管线泄漏爆炸、路面塌陷等事件，严重影响了人民群众生命财产安全和城市运行秩序，必须引起高度重视并切实加以解决。

地下管线建设存在三个方面的问题。一是重复掘路不断。群众反映的“马路拉链”问题严重，同一路段短时间内被反复开挖多次的报道屡见不鲜，加剧了城市交通拥堵，影响了城市空气质量和市容市貌，浪费了大量人力物力和材料。二是安全问题突出。根据对全国典型安全事故统计分析显示，施工破坏导致管线安全事故是发生频率最高的类型，代表性事件有南京丙烯管道爆炸事故、京广线供电电缆挖断事故等。近些年全国仅媒体报道的地下管线事件，平均每天就有5.6起，轻者造成停水、停气、断电以及通讯中断，重者引起危险气体泄露、燃气爆炸等伤亡事故。此外，80%的城市燃气管道被占压，管线超负荷运行，重叠交叉、相互挤压干扰，缺乏维护和监管，工业废弃管道没有进行有效的安全处置等问题凸显。三是设施能力不足。旧城区地下管网设施，特别是地下排水、燃气设施的服务能力严重不足，地下管线普遍存在管材质量差、运行环境恶劣、长期超载运行、年久失修导致的管线设备老化、腐蚀严重等问题，成为阻碍城镇化健康持续发展的重要瓶颈。

之所以出现这些问题，主要有几个方面的原因。一是多头管理，权责不清，缺乏统筹协调。城市地下管线管理涉及中央和地方30多个职能和权属部门。各职能部门各管一段，缺乏有机衔接，往往出现管理“空白”。各行业管理部门和权属单位各自为政，缺乏相互协调，造成重复建设、反复开挖，对共用设施的维护管理存在推诿、扯皮现象。二是基本情况不清，信息未实现动态更新和共建共享。城市地下管线历史资料不全，现状资料不准。截至目前，全国仍有近70%的城市没有开展城市地下管线普查。新建和改（扩）建地下管线信息没有及时补测和移交，管线信息不能及时更新。各专业部门和权属单位管理的管线信息没有共享，以至于全国没有一个城市能够全面准确掌握地下管线的基本情况，提供一张全面、准确的地下管线位置现状图。三是投入不足，供应质量不高。城市建设长期存在“重地上、轻地下”现象，城市地下管线的建设与管理一直滞后于城市建设的发展。随着城市化进程加快，城市容积率不断提高，需求增加，管网配套不足，原有管线的供给能力难以满足城市发展的需求。由于缺乏建设资金，规划设计降低标准，施工单位盲目施工、偷工减料，影响了地下管线的建设水平和供应质量。四是法律法规不完善，缺乏有效监管。城市地下管线综合性管理法规标准缺乏，综合管理缺乏依据。目前，我国尚没有一部专门的城市地下管线管理与保护的法律。现有的部门规章较少，多数急需修订。现有的法规规范，由于执法手段和能力不强，实际执行情况较差。各行业标准在实际应用过程中，受到地下空间管位不足等限制，难以协调。五是地下管线综合管理缺乏相关理论支撑。随着城市地下管线综合管理技术、管理领域不断拓展，城市地下管线综合规划、建设、运营管理工作已经形成一个跨行业、跨专业领域、多学科相对独立的新行业，但这一领域的基础理论与专业资料处于基本空白的状态，地下管网综合管理缺乏基础理论支撑和相关标准，无法指导社会实践。

总起来看，加强城市地下管线建设，切实解决难题，需要从以下几个方面下功夫。

明确责任主体，建立城市地下管线综合管理协调机制。加强城市地下管线管理，应建立和形成由国家宏观指导，省级人民政府抓检查监督，城市人民政府负总责，行业抓落实的责任体系。建立城市地下管线管理的联席会议制度，确定牵头部门，开展综合协调，解决地下管线综合管理的重大问题。建立和完善城市地下管线综合管理工作的考核评价体系，加强检查监督，对地下管线管理中的重大问题实行挂牌督办。建立综合管理协调机制，指定牵头部门作为综合管理的协调机构，组织相关职能部门和管线权属单位，加强联动协调，开展统筹管理、综合协调和指导监督工作，共同研究加强地下管线建设管理的政策措施。城市综合管理协调机构要实现责任与权力、职能与目标的有机统一，具有固定的人员和办事机构，具体承担城市地下管线综合管理与服务日常工作。

推动基于精细化理念的顶层设计。我国城市地下管线在管理上由于投资主体不同，造成了地下管线的权属单位不同，进而造成各自为政、缺乏协调配合的问题。管理职能涉及城乡建设、电力、工业和信息产业、广电、铁路等十多个行业管理部门。另外，电力、电信、石油和天然气管线属于中央企业管理，未纳入城市政府统一管理。所以，需要更高层面的顶层设计，才能真正实现管线的统一管理。这就需要从地下管线权属企业精细化、标准化管理需求出发，从顶层科学制定或完善城市地下管线管理所需的各类技术标准、管理标准以及发展规划。同时，从政府管理精细化、市场化、规范化、法治化的需求出发，推动地下管线管理的组织架构、法律制度、政府管理制度等方面的顶层设计工作。

开展城市地下管线现状普查和补测补绘工作。国务院早在2014年6月3日就出台了《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]，要求各地开展城市地下管线普查。但从我们调研情况看，效果并不理想。由于城市地下管线档案历史欠账多，内容欠真实、欠完整，城市相关主管部门及各专业管线产权单位，要有计划地稳步开展全市地下管线普查和补测补绘工作。这是一项涉及部门多、工作面广、技术复杂、综合性很强的系统工程，不仅关系到城市管线专业主管部门与产权单位，也关系到城市的千家万户。它专业性强，难度大，必须成立分管市长牵头、各部门分管领导参加的普查协调领导小组，并建立精干的普查机构。经过认真、细致的勘查、测绘，按照国家制定的规范、细则、要求进行竣工验收，取得符合要求的管线普查成果资料，最后编绘出版各类管线图和综合管网图，或者输入电子计算机。建立地下管线信息数据库和城市地理空间数据库，逐步实现信息的现代化，并做到信息的及时更新，保证地下管线档案资料的现时性、完整性和准确性。

完善地下管线综合管理相关法律法规，健全标准体系。为切实加强地下管线建设管理工作，还必须完善相关法规制度的建设。虽然《城市地下管线工程档案管理办法》的颁布实施，使城市地下管线工程的管理工作有了法规保障和依据，但是各类地下管线的管理分属不同的单位和权属部门，在管理上有一定难度。国家应尽快出台城市地下管线管理条例等法律法规，健全与城市地下管线规划、建设、运行、维护、应急等相配套的规章制度，形成层次清晰、内容全面、可操作性强的法规体系。鼓励地方政府加强城市地下管线管理法规建设。应尽快制定、修改或者起草城市地下管线综合管理的相关国家规范、标准，健全城市地下管线管理所涉及的规划、勘察、设计、施工、质量、安全、验收、测量、维护、拆除、档案、信息等综合技术标准和规范体系。

建立应急协调机制，提高应急防灾能力。应尽快编制完善城市地下管线专业应急预案，并将其纳入到各地公共突发事件应急管理体系中，落实应急处置所需要的各项保障措施。建立完善城市地下管线应急管理机制，完善企业与政府应急机制的衔接，建立省、市、行业应急防灾预案报备制度，健全省、市重点管线行业的应急管理体系，完善事故处置、灾害应对等协调联动工作机制，加强管线日常巡查和安全管理。充分运用先进的技术手段，提高城市地下管线的灾害预警监测能力。制定、修订有关工程建设标准，完善城市地下管线的抗灾防灾设计标准。同时，充分运用多种媒体宣传形式，加强城市地下管线安全和应急防灾知识的宣传教育工作。

环境治理需形成权利回路

□潘怀平

环境治理的目标是要实现生态环境与环境权利的双重保护。为了使生态环境满足人类生存和永续的需要，必须形成“权利回路”。

环境权利的提出、确立和认同，标志着人类权利从个体性建构走向整体性建构。新修订的《环境保护法》在“环境权利”的主体层面实现了“个体与公众的对接”。环境立法中对于“人”（体现为“公众”）的环境权益的保护，必须把“人”作为立法目的，而不是手段。法治只有从所追求的目标的角度出发，特别是以客体满足主体的价值秩序作为判断标准，才会是适当的、有益的和必要的。

环境权利的获得与实现离不开良好的环境。环境权利不是绝对权利，而是受生态环境制约的相对权利。以“改善和保护生态环境”为突破口，以“保护公众环境权益”为目标，成为我国生态环境与环境权利双重保护的基本路径。《国家人权行动行动计划》与《环境保护法》坚持从源头上保障环境权利，体现了“突出的环境问题”是造成环境权利损害结果的“因”。所以，要切实保护环境权利必须解决“因”和“果”的关系，将“因”和“果”并重，才能克服《侵权责任法》仅仅保护“人身、财产权益”的弊端，也能有效防止《环境保护法》轻视“人的保护”的片面倾向。

环境权利不是依托于人体，而是依托于人体之外的自然因素，这是环境权利客体自然本性的所在。环境权利与公众的健康乃至生命休戚相关，但是环境权利不是人身权利。《环境保护法》第64条规定：“因污染环境和破坏生态造成损害的，应当依照《中华人民共和国侵权责任法》的有关规定承担侵权责任。”从该条文来看，污染环境和破坏生态造成损害引起的责任是侵权责任。根据《侵权责任法》规定，因污染环境造成损害的侵权责任属于人身权益类的侵权和财产权益类的侵权。由此可见，《侵权责任法》关于“因污染环境造成损害的侵权责任”，重视了特定主体的人身权益和财产权益的保护。

与自然息息相关的环境权利的客体无法脱离自然本性，环境权利的客体是生态环境，可以抽象为“环境利益”。作为环境权利客体的环境并非是无生命的纯自然物，而是一个具备生态系统的环境，可以简称为生态环境。生态环境不能等同于自然环境，也不是生态与环境的叠加。生态环境是在一定的时空内，由各种生物和外在的生存环境所形成的系统性的自然整体。所以，对“环境”的理解重在“影响人类生存和发展”和“自然因素的总体”两个方面，这样才能够落实到环境权利与生态环境双重保护的实质层面。

生态环境的损害或者破坏，应是对社会公共利益的损害。2012年修订的《民事诉讼法》第55条规定：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”可见，《民事诉讼法》从程序法的层面规定了对“环境权益”的损害会造成社会公共利益的损害。《环境保护法》第58条进一步明确规定了“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为”可以提起公益诉讼。“环境”和“生态”与社会公共利益之间的关系更加明朗化了。《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第29条将“环境公益诉讼”与“人身、财产权益诉讼”进行了明确的区分，即“法律规定的机关和社会组织提起环境民事公益诉讼的，不影响因同一污染环境、破坏生态行为受到人身、财产损害的公民、法人和其他组织依据民事诉讼法第一百一十九条的规定提起诉讼”。这样既达到了对污染环境、破坏生态的损害的救济，又顾及了污染环境、破坏生态行为造成人身、财产损害的救济。

环境权利不仅仅是实体性建构，更重要的是程序性实现。环境权利的主体与客体所达成的程序性的“权利回路”，就是要达成“权利”与“救济”的回路。环境权利的主体所实现的“个体与公众的对接”，为环境公益诉讼原告资格的解决提供了更有力的法律支持。环境公益诉讼之所以排除了“个人”担当原告资格的重要原因，就是环境权利是“公众性”权利。社会组织作为公众的代表作为环境公益诉讼的原告也就无可厚非了。根据《环境保护法》（2014）第58条的规定，对污染环境、破坏生态而损害社会公共利益的行为，符合法定条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼。同时，作为公众利益和公权力的代表检察机关提起环境公益诉讼，弥补了私权以及社会组织救济力量薄弱的缺陷。

公众环境权利的救济的目的是要促使破坏生态环境的责任者修复生态环境。生态环境损害赔偿的目的并非向权利人进行赔偿，而是对生态环境修复所需费用的赔偿。2015年12月，中共中央办公厅 、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》指出，“生态环境损害，是指因污染环境、破坏生态造成大气、地表水、地下水、土壤等环境要素和植物、动物、微生物等生物要素的不利改变，及上述要素构成的生态系统功能的退化”。环境民事公益诉讼的客体抽象为社会公共利益，但具体为生态环境损害赔偿关系。根据《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的规定，人民法院对公益诉讼的裁判内容可以为“判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的，可以准许采用替代性修复方式”，“在判决被告修复生态环境的同时，确定被告不履行修复义务时应承担的生态环境修复费用；也可以直接判决被告承担生态环境修复费用”。可见，环境公益诉讼的目的主要是恢复生态环境的状态和功能。

社会聚焦

传统乡土文化亟需“活态保护”

□陈旭峰

传统乡土文化是古村落的“灵魂”。古村落的保护不仅涉及物质形态的外在保护，这是古村落“硬实力”的体现，还涉及文化形态的内在保护，这是古村落“软实力”的体现。在古村落保护中物质形态的保护是基础性的，离开物质形态的保护来谈论文化形态的保护是不切实际的。但是，在古村落保护中文化形态的保护是关键性的，文化形态保护才能让古村落真正“活着”。

传统乡土文化保护与传承危机重重。传统乡土文化保护与传承的危机主要来自三个方面：首先，古村落的“消失”使传统乡土文化保护与传承失去了根基。其次，人口外流使传统乡土文化保护与传承失去了主体。最后，乡村教育城市化使传统乡土文化保护与传承失去了载体。

传统乡土文化亟需“活态保护”。在现代化、城市化浪潮的推动下，传统乡土文化成为了“明日黄花”，其保护与传承危机重重。那么，在古村落保护中如何更好地保护与传承传统乡土文化呢？“活态保护”为保护与传承传统乡土文化注入了全新的理念。为了更好对传统乡土文化进行“活态保护”，以下三方面是非常值得我们注意的。首先，通过引导乡村外出人口回流解决传统乡土文化传承主体缺失问题。离开了人去谈“活态保护”是不切实际的，而当前乡村的“空心化”正是传统乡土文化传承的最大危机所在。因此，应该极力引导乡村外出人口回流，特别是乡村年轻人的回流，从而能够解决传统乡土文化传承中主体缺失问题。其次，充分挖掘传统乡土文化的现代价值。乡土文化的活力来源于生活，脱离了生活乡土文化只能成为博物馆中的“文物”。国内有专家指出，“古村落保护不仅仅是修复、保护乡村古建筑，最根本的是要保护留得住乡情、记得住乡愁的乡村生活，再造融通历史和当下的活态乡村生活”。因此，应充分挖掘传统乡土文化的现代价值，让传统乡土文化重新“精神焕发”、真正根植于村民内心。最后，有效利用旅游、民宿等载体实现传统乡土文化的“活态保护”。传统乡土文化的传承不仅仅只是面向农村人，而是面向我们整个国家、整个民族。习近平总书记多次提及“乡愁”恰恰反映了我们整个国家、整个民族对传统乡土文化的依恋和初心。因此，应该通过旅游、民宿等各种载体实现对传统乡土文化的“活态保护”，以各种喜闻乐见、生动活泼的形式将传统乡土文化传递给更多的人。

有感而发

国家公园是生态保护的重点和优先区域

□唐芳林

生态环境保护既要全面，又要区分重点。国家公园作为资源荟萃的高价值自然生态空间，既是保护的优先区域，也是建设的重点之一。

国家公园是重要保护地

中共中央发布的《生态文明体制改革总体方案》中提出：“国家公园实行更严格保护，除不损害生态系统的原住民生活生产设施改造和自然观光科研教育旅游外，禁止其他开发建设，保护自然生态和自然文化遗产原真性、完整性。” 可见，中国建立国家公园的目的已经很明确，国家公园不是一般意义上的“公园”，而是重要的保护地。

保护地是指“受到特别保护的区域”，保护地几乎是所有国家和国际社会实施保护策略的基础。按照IUCN（世界自然保护联盟）的分类标准，国家公园是属于保护级别仅次于严格自然保护区的Ⅱ类保护地，而在一些国家，国家公园就相当于自然保护区。

国家公园和自然保护区有联系又有区别。事实上，我国的自然保护区和国家公园之间并没有严格的界限，自然保护区的实验区也开展生态旅游，而国家公园区分为严格保护区、生态保育区、游憩展示区、传统利用区四个功能区，其中的严格保护区和生态保育区禁止人为活动，也相当于严格自然保护区。国家公园和自然保护区的区别主要在于，国家公园是最重要的保护地类型，数量不多，但典型性更明显、尺度更大、生态系统更完整、国家代表性更强、管理级别更高；自然保护区是主要的保护地类型，包括较小的生态系统或者单一物种的庇护所，保护的面要更广泛一些，管理有多层级，主要由地方管理，具有数量多、分散、大小不一等特征。大部分自然保护区出于从抢救性保护而来，正在向规范、科学管理的过渡阶段，国家公园则是从自然保护区和其他保护地整合而来，是自然保护的升级版。

国家公园主要是自然保护地。根据2013年12月全球保护地数据库的数据，共记录了符合国家公园特征的4709个Ⅱ类保护地，其中记录为文化类型的少于10个，其余均为自然类型。由此可见，国家公园尽管也有文化类型的案例，但数量屈指可数，占绝对数量的还是自然类型。

国家公园需要受到特别关注

国家公园作为国家所有、全民共享、世代传承的重点生态资源，是国家生态安全的重要屏障，国家形象的代表名片，应该受到特别的关注和重点的建设。

列为优先保护的区域。由于国家公园在资源方面的突出价值和生物多样性保护方面的骨干作用，应该将其列为保护的优先区域，由中央政府主导，顶层设计，制定国家公园发展规划，将其列为重点生态功能区和禁止开发区。

投资上重点倾斜。由于国家公园的全民公益性，应该确立国家公园资源国家所有、国家投入、国家管理的国家战略，将其列为投资建设和管理的重点。保护管理设施由国家投入，运营管理由国家财政维护，经营服务类项目实行管理和经营分离，通过特许经营和社会资本合作，收支两条线。

提高管理的层级，明确为中央事权。实行“统一协调+专业管理”的模式，成立国家公园建设管理委员会，在其指导下由专业部门实施具体管理。对于国家公园，应该明确为中央事权，实行扁平化管理。对于大范围的国有林区如大兴安岭林区、神农架林区等，以及以山系为主的跨省的国家公园，直接由中央部门实行垂直管理；对于其他类型的国家公园，由中央政府授权省级人民政府管理，不宜再下放给市县级地方政府管理。不赞成设立国家层面的专门的国家公园管理局，因为这会和行业管理造成交叉，增加新的混乱。

完善法律体系。建立在生态文明制度下的自然保护体制，在自然保护体制下的国家公园机制，建立和健全自然保护法律体系。制定中华人民共和国保护区法，其中明确国家公园、自然保护区等保护体系的内容，制定和完善《国家公园条例》《湿地保护条例》《自然保护区管理条例》，形成配套的完整的自然保护法律体系。或者直接制定国家公园法，修订相关法律，与《环境保护法》《森林法》《野生动物保护法》等法律相适应。制定地方法规，每一个国家公园均需制定国家公园管理条例，实现“一园一法”。

确保国家公园的科学性和专业性。国家公园资源富集，内涵丰富，生物多样性维持、野生动植物保护、文化遗产传承、科研宣教工作开展，都具有较强的专业性，实行科学管理。

有效保护，有限利用。国家公园不是简单地关起来形成一个排外封闭区域，游憩展示区和传统利用区是可以合理利用的，这种利用方式是资源的非消耗性、环境的非破坏性，非损伤性地获取效益，满足多种功能需求。通过面积不超过10%的两个功能区的合理利用，达到保护90%的资源的目的。近年来，人们已经从追求温饱走向追求精神文化需求的阶段，国家公园作为公共生态产品能够提供满足人们精神需求的场所，体现教育、游憩和带动社区发展的功能。

发展之路