



上海市地下空间安全使用管理立法研究课题组 编著

《上海市地下空间安全使用管理办法》 释解与应用



SHANGHAISHI DIXIAKONGJIAN
ANQUANSHIYONG
GUANLIBANFA
SHIJIEYUYINGYONG



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

《上海市地下空间安全使用管理办法》 释 解 与 应 用

上海市地下空间安全使用管理立法研究课题组 编著

内容提要

本书是关于地下空间安全管理立法解释的文献,内容包括《上海市地下空间安全使用管理办法》,本办法的条文释解,立法释义参考资料和相关的行政法规与规范性文件。本书有利于学习和掌握本办法的立法精神和条文原意,也便于地下空间相关部门及责任单位人员了解本办法的主要规定和要求。

本书内容全面、简明,具有较强的实用性,适合民防、消防、水务、安全生产、工商等政府相关部门及乡镇街道基层政府参考阅读,也可作为地下空间安全管理人员及兴趣爱好者的参考读物。

图书在版编目(CIP)数据

《上海市地下空间安全使用管理办法》释解与应用/
上海市地下空间安全使用管理立法研究课题组编著.

—上海:同济大学出版社,2010.9

ISBN 978-7-5608-4278-3

I. ①上… II. ①上… III. ①人防地下建筑物
—安全管理—法规—上海市 IV. ①D927.510.229.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 161460 号

《上海市地下空间安全使用管理办法》释解与应用

上海市地下空间安全使用管理立法研究课题组 编著

责任编辑 武 钢 助理编辑 李小敏 责任校对 杨江淮 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn

(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 苏州望电印刷有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 7.875

印 数 1—5 500

字 数 211 000

版 次 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-4278-3

定 价 25.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

本书编委会

- 主 任** 刘南山 上海市民防办公室主任
刘 华 上海市人民政府法制办公室主任
- 副 主 任** 孙晓波 上海市民防办公室副主任
周鸣放 上海市民防办公室副主任
刘 平 上海市人民政府法制办公室副主任
- 主 编** 陈 瀚 上海市民防办公室政策法规处处长
赵卫忠 上海市行政法制研究所副所长
- 编 写** 李 巍 上海市民防办公室政策法规处主任科员
程 彬 上海市行政法制研究所所长助理
陈素萍 上海市行政法制研究所办公室主任
黄立纲 上海市民防监督管理处执法科副科长
黄 声 上海市民防办公室政策法规处主任科员
赵文惠 上海市民防办公室政策法规处副主任科员
闻莉莉 上海市民防科学研究所情报室研究人员
- 资料收集** 陈 洁 上海市行政法制研究所研究人员
顾 捷 上海市行政法制研究所助理研究员

前 言

《上海市地下空间安全使用管理办法》是一部规范上海市行政区域内对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间以及其他作为公共活动场所的地下空间的安全使用及其管理活动的政府规章,也是一部由民防部门实施综合协调管理、相关行政管理部门加强监督主管、乡镇街道协助管理、责任单位具体管理地下空间的政府规章,对于加强上海地下空间的安全使用管理,提高城市整体防护和安全管理水平,保障人民群众生命和财产安全,具有重要意义。经过一年多的研究起草和审议修改,上海市人民政府第63次常务会议于2009年11月30日通过了该办法,并自2010年3月1日起施行。为了学习、宣传、贯彻实施《上海市地下空间安全使用管理办法》,直接负责该办法研究起草工作的同志应同济大学出版社的约请,依据立法原意,就该办法的条文逐条进行了解释,并附上研究起草用的相关资料以及贯彻实施该办法的配套规定,以期更好地指导应用该办法。本书为国内第一部地下空间安全管理立法解释方面的文献,限于时间和水平,书中难免有不妥之处,恳请读者批评指正。

编 者

2010年8月10日

目 录

前言

一、上海市地下空间安全使用管理办法	(1)
二、《上海市地下空间安全使用管理办法》立法释义	(8)
三、立法释义参考资料	(56)
(一) 国家法律、法规、规章	(56)
中华人民共和国消防法	(56)
中华人民共和国安全生产法	(73)
中华人民共和国人民防空法	(91)
危险化学品安全管理条例	(99)
城市地下空间开发利用管理规定	(120)
国务院关于进一步加强消防工作意见	(125)
建设工程消防监督管理规定	(132)
消防监督检查规定	(144)
建筑内部装修防火施工及验收规范	(157)
(二) 地方性法规、规章、文件	(172)
上海市民防条例	(172)
上海市消防条例	(182)
上海市防汛条例	(199)
上海市民防工程建设和使用管理办法	(210)
上海市建筑消防设施管理规定	(219)
上海市轨道交通运营安全管理办法	(223)
四、配套实施规定	(232)
上海市人民政府关于加强地下空间安全管理的通告	(232)
经营性地下停车库、仓库安全检查规定	(234)
上海市地下空间安全使用监督检查管理规定	(236)

一、上海市地下空间安全使用管理办法

(2009年12月9日上海市人民政府令第24号公布)

第一条(目的)

为了加强对本市地下空间的安全使用管理,提高城市整体防护和安全管理水平,保障人民群众生命和财产安全,根据国家有关法律、法规的规定,结合本市实际情况,制定本办法。

第二条(适用范围)

本办法适用于本市行政区域内对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间以及其他作为公共活动场所的地下空间的安全使用及其管理活动。

第三条(有关用语含义)

本办法所指的地下空间,包括民防工程、普通地下室和轨道交通地下车站。其中,民防工程仅指人民防空工程,包括为保障战时人员与物资掩蔽、防空指挥、医疗救护等而单独修建的地下防护建筑,以及结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室;普通地下室是指结合地面建筑修建或者单独修建的,未达到人民防空工程防护标准的地下建筑;轨道交通地下车站是指位于地面以下的轨道交通出入口、通道、站厅层和站台层等。

第四条(管理部门)

市民防办是本市地下空间安全使用管理的综合协调部门,负责本办法的组织实施,协调和督促其他相关行政管理部门履行安全监管职责。

区、县民防办负责本区、县范围内地下空间安全使用管理的综合协调,协调和督促其他相关行政管理部门履行安全监管职责,业务上受市民防办指导。

本市建设交通、公安、消防、水务、规划国土资源、卫生、环保、

安全监管、住房保障房屋管理、交通港口、质量技监等部门依法在各自职责范围内负责地下空间安全使用的监督管理工作,协同实施本办法。

街道办事处和乡、镇人民政府应当协助有关行政管理部门做好本行政区域内地下空间安全使用的监督管理工作。

第五条(联席会议制度)

市人民政府建立地下空间管理联席会议制度。联席会议负责建立健全地下空间安全使用管理工作机制,研究、协调和推进地下空间安全使用管理工作。联席会议办公室设在市民防办,具体负责地下空间管理联席会议的组织工作。

第六条(地下空间产权人的义务)

地下空间的产权人(以下简称产权人)应当履行下列安全使用义务:

(一) 地下空间存在安全隐患的,应当及时组织整改并消除隐患;

(二) 地下空间发生安全使用事故的,应当协助相关行政管理部门作好调查处理工作;

(三) 遵守国家及本市其他有关地下空间安全使用的管理规定。

第七条(地下空间物业管理单位的义务)

产权人委托的地下空间物业管理单位(以下简称物业管理单位)应当履行下列安全使用义务:

(一) 负责落实国家和本市与地下空间安全使用有关的规定;

(二) 会同产权人、地下空间使用人按照地下空间突发事件应急预案制定地下空间应急处置规程;

(三) 检查地下空间的安全使用情况,发现安全隐患的,应当及时组织整改并予以消除;

(四) 接受市或者区、县民防办以及其他相关行政管理部门的安全检查,对检查中发现的安全隐患,及时予以消除;

(五) 地下空间内发生安全使用事故的,应当及时采取救助措施,及时向市或者区、县民防办或者其他相关行政管理部门以及产权人报告,并协助做好调查处理工作;

(六) 遵守国家及本市其他有关地下空间安全使用的管理规定。

产权人未委托物业管理单位管理地下空间的,物业管理单位的安全使用义务由产权人履行。

第八条(地下空间使用人的义务)

地下空间使用人(以下简称使用人)应当履行下列安全使用义务:

(一) 不损坏地下空间的安全设施、设备;

(二) 接受市或者区、县民防办以及其他相关行政管理部门的安全检查,对检查中发现的安全隐患,在规定的时间内予以消除;

(三) 使用人转租地下空间的,除符合相关合同的约定外,还应当在转租后 5 日内将转租情况告知物业管理单位;

(四) 地下空间发生突发事件的,应当及时报告市或者区、县民防办或者其他相关行政管理部门,并按照应急处置规程的规定进行处理;

(五) 遵守国家及本市其他有关地下空间安全使用的管理规定。

第九条(责任保险)

本市鼓励产权人、物业管理单位或者使用人向保险公司投保相关的责任保险。

第十条(安全设施设备的设置与维护)

对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间以及其他作为公共活动场所的地下空间,应当设置以下地下空间安全设施、设备,并对安全设施、设备进行定期检查、维修,确保其完好:

(一) 符合消防技术标准规定的通风系统或者空气调节装置;

(二) 符合国家、行业和本市标准的火灾自动报警系统、自动灭火系统、防烟排烟系统以及应急广播和应急照明等消防设施;

- (三) 防水挡板、沙袋等物资器材；
- (四) 应急预案要求地下空间配备的应急救援设施器材；
- (五) 国家以及本市规定的其他地下空间安全设施、设备。

第十一条(消防要求)

产权人、物业管理单位或者使用人应当遵守下列消防安全规定：

(一) 改变地下空间用途且按规定需要进行消防设计的，应当将消防设计文件报公安机关消防机构审核或者备案；

(二) 按照规定设置的火灾自动报警系统应当与城市火灾自动报警信息系统联网；

(三) 地下空间装饰、装修的，应当按照消防技术标准的要求，使用不燃、难燃材料；

(四) 国家及本市其他有关地下空间消防安全的管理规定。

第十二条(防汛要求)

产权人、物业管理单位或者使用人应当遵守下列防汛规定：

(一) 气象部门发布暴雨警报后，应当加强值班和检查，发现险情及时处理；

(二) 定期组织防汛演练；

(三) 在汛期，应当按照防汛预案的要求运行，并服从防汛指挥机构的调度指令；

(四) 国家以及本市其他有关地下空间防汛管理的规定。

第十三条(安全疏散要求)

地下空间安全出口、疏散通道的设置应当符合安全规范。产权人、物业管理单位或者使用人应当为地下空间安全出口、疏散通道设置疏散指示标志，配备应急照明。

在地下空间使用期间，地下空间的安全出口、疏散通道应当保持畅通，不得被封闭或者堵塞。

第十四条(禁止行为)

任何单位或者个人不得在地下空间内进行下列行为：

- (一) 储存易燃易爆、有毒有害等危险物品；
- (二) 采用液化石油气或者闪点小于 60℃ 的液体作为燃料；
- (三) 设置托儿所、幼儿园、养老院等；
- (四) 拉接临时电线；
- (五) 损毁各类安全设施、设备；
- (六) 法律、法规、规章规定的其他禁止性行为。

第十五条(使用备案)

对公众开放的作为生产、经营场所以及其他作为公共活动场所的民防工程和普通地下室投入使用的,产权人或者物业管理单位应当自投入使用之日起 10 日内,将产权人和物业管理单位的名称或者姓名、使用用途、租赁使用等情况向市或者区、县民防办办理备案手续。

前款规定的备案事项发生变更的,产权人或者物业管理单位应当自备案事项变更之日起 10 日内,向市或者区、县民防办办理变更备案手续。

第十六条(安全检查)

市或者区、县民防办应当定期对地下空间安全使用情况进行检查。有关单位或者个人不得拒绝、阻挠检查。其他相关行政管理部门依据相应的法律、法规、规章规定,对地下空间安全使用情况进行检查。

市或者区、县民防办以及其他相关行政管理部门在检查中发现违法行为的,应当依法查处;应由其他行政管理部门处理的,应当及时移送处理;违法行为的处理涉及多个行政管理部门的,市或者区、县民防办可以协调处理。

第十七条(配合检查)

街道办事处和乡、镇人民政府可以配合市或者区、县民防办以及其他相关行政管理部门对地下空间安全使用情况进行检查。

第十八条(安全隐患的报告)

任何单位或者个人发现地下空间存在安全隐患的,应当及时

向市或者区、县民防办或者其他相关行政管理部门报告。接到报告的行政管理部门应当及时调查核实,发现违法行为的,应当依法查处。

第十九条(应急预案与应急处置)

市民防办应当会同其他相关行政管理部门组织编制本市地下空间突发公共事件应急预案;区、县政府应当组织编制本行政区域内地下空间突发公共事件应急预案,并报市民防办备案。

地下空间发生突发公共事件后,区、县政府以及相关行政管理部门应当在各自职责范围内,根据预案规定实施应急处置。

第二十条(信息管理)

市和区、县民防办应当分别建立地下空间信息管理系统。

市和区、县相关行政管理部门应当将各自职责范围内所掌握的地下空间使用情况提供给市和区、县民防办。市和区、县民防办应当及时汇总地下空间的数量、位置、面积、权属、用途等基本信息,并将有关信息与市和区、县相关行政管理部门实现共享。

第二十一条(行政处罚)

违反本办法有关规定,由市或者区、县民防办按照以下规定给予处罚:

(一)违反本办法第十条第三项规定,未设置防水挡板、沙袋等物资器材的,给予警告,并责令限期改正;逾期不改正的,处500元以上5000元以下罚款;

(二)违反本办法第十五条规定,不履行使用备案手续或者变更备案手续的,给予警告,责令限期改正,可以对个人并处100元以上1000元以下罚款,对单位并处500元以上5000元以下罚款;

(三)违反本办法第十六条第一款规定,拒绝、阻挠市或者区、县民防办对地下空间安全使用情况进行检查的,给予警告,并可以对个人处500元以上2000元以下罚款,对单位处5000元以上10万元以下罚款。

违反本办法第十四条第三项规定,在地下空间内设置托儿所、幼儿园或者养老院的,由市或者区、县公安机关消防机构责令限期改正;逾期不改正的,处5000元以上5万元以下罚款。

第二十二条(对其他违法行为的处罚)

违反本办法其他相关条款的行为,法律、法规、规章有处罚规定的,由相关行政管理部门依照有关规定予以处罚。

第二十三条(溯及力规定)

本办法实施前已经投入使用的对公众开放的作为生产、经营场所或者公共活动场所的民防工程和普通地下室,其产权人或者物业管理单位应当自本办法颁布实施之日起6个月内,向市或者区、县民防办办理备案手续。

第二十四条(施行日期)

本办法自2010年3月1日起施行。

二、《上海市地下空间安全使用管理办法》立法释义

第一条(目的)

为了加强对本市地下空间的安全使用管理,提高城市整体防护和安全管理水平,保障人民群众生命和财产安全,根据国家有关法律、法规的规定,结合本市实际情况,制定本办法。

【条文释义】

本条是关于制定《上海市地下空间安全使用管理办法》立法宗旨的规定。本办法以地方政府规章的形式,调整本市地下空间安全领域各类主体之间的关系,规范本市地下空间安全使用规定和措施,强化本市地下空间安全使用管理。

制定实施本办法的主要目的有以下三个方面:

一是加强对本市地下空间的安全使用管理。上海是我国最大的经济中心城市。据最新统计数据:上海目前常住人口达到1800多万,而市域面积仅为6000多平方公里。人口密集、地域狭小、经济发达的特点,决定了上海的发展必须高度重视地下空间资源。地下空间资源是重要的城市资源,随着上海经济社会的快速发展,地下空间的开发建设已达到相当规模,地下空间的开发建设和使用管理地位和作用日益凸现。调查结果显示,截至2009年底,全市已建成地下工程28000多个,建筑面积达3800多万平方米,地下空间开发建设的规模和速度呈加快之势。与此相对应,地下空间安全隐患日益突出,各类灾害事故和突发事件呈上升趋势。目前,本市对地下空间管理实行的是条线管理模式,地下空间的安全使用管理涉及多个政府部门,各有关职能部门按照相应职责分别负责地下空间的规划、建设、使用和管理的工作。部门之间在一定

的职能交叉和管理空白,难以形成集中统一和有效的安全管理力量,因此,客观上需要一部兼具综合性、可操作性的政府规章进行规范。

二是提高城市整体防护和安全管理水平。上海作为特大型城市,地理位置滨江临海,经济社会发展迅速,自然灾害、事故灾难、突发事件发生的频率较高。各国发展经验证明,城市对灾害事故的损失和后果具有放大效应;特大型城市其放大效应更加明显。同时,地下空间具有地势低、结构复杂、相对密闭、逃生通道少、遇灾施救难度大等特征,一旦发生灾害事故,其损失和后果将会比地面更为严重。因此,必须高度重视地下空间的安全使用,提高安全管理水平。

地下空间不仅是城市建设发展的重要资源,也是城市防空袭的掩蔽场所和应对灾害事故和突发事件的应急避险场所,同时是城市安全体系的重要载体和组成部分。当前,上海正在加快建设“四个中心”,推进“四个率先”,建设现代化国际大都市,加紧筹备2010年上海世博会。而地下空间的使用安全管理,直接关系到构建和完善本市的安全防护体系,对于保持社会稳定,提升本市应对各类突发事件的整体能力,迎接2010年上海世博会成功举办等,都具有十分重要的意义。

三是保障人民群众生命和财产安全。保障人民群众生命和财产安全,是制定实施《上海市地下空间安全使用管理办法》的根本目的和任务。从宏观角度说,这既是宪法和其他有关法律法规规章,包括本办法的根本要求;也是以人为本、构建和谐社会的内在要求。从微观角度说,城市地下空间开发使用最早开始于人民防空工作中的民防工程建设,而上海民防的宗旨就是“平时造福人民,战时保护人民”。因此保障人民群众生命和财产安全的需要自然就是本办法的题中应有之义。

准确理解本办法,要把握和处理好地下空间安全使用管理中安全、使用、管理三要素之间的关系。在地下空间开发利用中,安

全是前提和基础,使用是目的和结果,管理是手段和方法。

第二条(适用范围)

本办法适用于本市行政区域内对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间以及其他作为公共活动场所的地下空间的安全使用及其管理活动。

【条文释义】

本条是关于本办法适用范围的规定。

广义上的地下空间是指地表以下的所有空间。我国使用地下空间概念最早出现于1997年10月27日建设部颁布的《城市地下空间开发利用管理规定》(建设部第58号令)。目前学术理论界对地下空间的定义有多种解释。总体来说,有以下几种分类:根据地下空间物理属性可分为浅层、中层和深层地下空间;根据地下空间工程性质可分为民防工程、普通地下室和地下轨道交通车站等;根据地下空间经营业态和使用功能可分为地下停车库,轨道交通车站,通道,旅馆,餐饮,文体娱乐,商场,办公,仓库,生产,医疗等地下建筑。

本办法综合考虑学术理论界对地下空间的定义、解释和分类,对地下空间范围作了特定解释。本办法调整的地下空间主要有两类:一是对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间;二是其他作为公共活动场所的地下空间。本办法将地下空间限定为两类,主要基于两点考虑:一是体现本办法宗旨。本办法的立法宗旨是加强对本市地下空间的安全使用管理,提高城市整体防护和安全管理水平,保障人民群众生命和财产安全,而影响安全的因素主要是人的因素和物的因素。作为对公众开放的生产、经营场所的地下空间和其他作为公共活动场所的地下空间,包含了人的因素和物的因素,使得地下空间安全隐患增多,或者说存在潜在的安全风险,因此,必须适用规章加以规范和调整。二是体现效率原则。正

如前款所述,影响地下空间安全的因素主要是对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间和其他作为公共活动场所的地下空间,其他非生产、经营场所的地下空间和非公共活动场所的地下空间,因为不对公众开放,人流、物流相对较少,因而不存在或存在较低的安全风险,如果纳入本办法调整范围,势必需要增加大量的人力、物力、财力等监管成本,使有限的监管资源无法集中于安全风险较高的上述两类地下空间。按照突出重点、效率优先的原则,本办法未将全部地下空间纳入调整范围,仅调整对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间和其他作为公共活动场所的地下空间。

第三条(有关用语含义)

本办法所指的地下空间,包括民防工程、普通地下室和轨道交通地下车站。其中,民防工程仅指人民防空工程,包括为保障战时人员与物资掩蔽、防空指挥、医疗救护等而单独修建的地下防护建筑,以及结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室;普通地下室是指结合地面建筑修建或者单独修建的,未达到人民防空工程防护标准的地下建筑;轨道交通地下车站是指位于地面以下的轨道交通出入口、通道、站厅层和站台层等。

【条文释义】

本条是关于有关用语含义的条文。

本办法所指的地下空间,从地下空间工程性质上可分为民防工程、普通地下室和地下轨道交通车站三个类型。

民防工程是为保障战时人员与物质掩蔽、人民防空指挥、医疗救护等单独修建的地下防护建筑(又称单建式民防工程),以及结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室(又称附建式民防工程),具有战时的防护功能,并拥有战时的一些防护设备,如人防门、过滤吸收器、防爆超压自动排气活门、呼唤按钮等。其平时具备普通地下室功能的地下建筑工程。单建式民防工程常见于绿地