

关于公开征求《同仁市城市地下空间规划建设管理办法（试行）（征求意见稿）》意见的公告

为加强城市地下空间开发利用管理，促进土地节约集约利用，保障地下空间土地权利人合法权益，依据自然资源部《关于推进土地节约集约利用的指导意见》等，制定《同仁市城市地下空间规划建设管理办法》，如附件。现面向社会征求意见建议，如有意见和建议，请通过如下方式进行反馈：

通讯地址：同仁市隆务镇德合隆北路 95 号

联系人：旦正多杰 电话：18597035535

邮箱：xiaotong9951@163.com

- 附件：1. 关于《同仁市城市地下空间规划建设管理办法（试行）（征求意见稿）》的起草说明
2. 《同仁市城市地下空间规划建设管理办法（试行）（征求意见稿）》

同仁市自然资源和林业草原局

2025 年 4 月 14 日

关于《同仁市城市地下空间规划建设管理办法（试行）（征求意见稿）》的起草说明

现就《同仁市城市地下空间规划建设管理办法》有关情况说明如下：

一、制定的必要性

为加强城市地下空间开发利用管理，促进土地节约集约利用，保障地下空间土地权利人合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国人民防空法》《城市地下空间开发利用管理规定》等法律、法规规定，自然资源部《关于推进土地节约集约利用的指导意见》，国务院安委会办公室《国家安全发展示范城市建设指导手册》，制定《同仁市城市地下空间规划建设管理办法》（以下简称“管理办法”）。

二、起草过程

2025 年 3 月，由同仁市自然资源和林业草原局就管理办法的必要性、可行性等进行调研论证。2025 年 4 月 14 日通过书面征求意见收到意见 7 条。

三、文件施行日期及有效期说明

该文件的发布日期是 2025 年 4 月 21 日，施行日期是 2025 年 4 月 21 日。因为管理需求原因，自公布之日未满 30 日即施行，载明有效期为 3 年。

同仁市城市地下空间规划建设管理办法

（试行）（征求意见稿）

第一章 总 则

第一条 为加强城市地下空间开发利用管理，促进土地节约集约利用，保障地下空间土地权利人合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国人民防空法》《城市地下空间开发利用管理规定》等法律、法规规定，自然资源部《关于推进土地节约集约利用的指导意见》，国务院安委会办公室《国家安全发展示范城市建设指导手册》要求，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于市区国有土地范围内的地下空间开发利用管理。

法律、法规对国防、人民防空、防震减灾、文物保护、矿产资源等情形的地下空间开发利用另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称地下空间是指地表以下的空间，包括结建地下空间和单建地下空间。

结建地下空间是指同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下空间。

单建地下空间是指独立开发建设的地下空间。利用市政道路、公共绿地、公共广场等公共用地开发的地下空间视为单建地下空间。

本办法所称地下空间建设土地使用权，是指经依法批准建设，净高度大于 2.2 米的地下建筑物所占封闭空间及其外围水平投影占地范围的建设土地使用权。

本办法所称的公共停车场是指为社会车辆和专门用途车辆提供服务的经营性停车场所。

地下资源、埋藏物不属于地下空间建设土地使用权范围，起止深度以规划行政主管部门批准文件为准。

第四条 城市地下空间开发利用应当遵循统一规划、综合开发、兼顾人防、合理利用、安全使用、依法管理的原则，坚持社会效益、经济效益、环境效益和战备效益相结合。优先发展城市基础设施和公共服务设施，鼓励竖向分层立体综合开发和横向相关空间连通开发。

第五条 市规划行政主管部门负责城市地下空间开发利用和规划管理。

市城乡建设行政主管部门负责城市地下空间开发建设管理。

市不动产登记部门负责城市地下空间建筑物登记工作的管理。

市人民防空行政主管部门负责涉及人民防空城市地下空间开发利用的管理。

市人民政府其他相关主管部门及各区人民政府应当按照各自的职能分工，在其职责范围内做好城市地下空间开发利用的管理。

第二章 规划管理

第六条 市规划行政主管部门应当会同市发展和改革局、人防办等部门根据城市发展的需要，编制城市地下空间开发利用专项规划，报市人民政府批准实施。

城市地下空间开发利用专项规划应当符合国民经济和社会发展规划及国土空间规划。城市地下空间开发利用专项规划应当依据城市总体规划的发展方向和战略目标编制，规划期限与城市总体规划保持一致，并与人民防空、地下管线等专项规划统筹协调。

第七条 编制城市地下空间开发利用规划应当征求发展改革、应急、城乡建设、生态环境、水利、交通运输、文化旅游广电、电力、供水、排水、通信、燃气、供热、石油、军事、工业和信息化等单位的意见，并充分听取隆务镇和年都乎乡人民政府意见。

城市地下空间开发利用规划应当包括城市地下空间综合开发利用的发展战略、功能分区、用地规模和布局、交通体系、禁止、限制和适宜建设地下空间的范围、环境保护要求、人民防空要求和防灾减灾措施及其他相关内容。

编制城市地下空间开发利用专项规划，应当优先安排地下交通、电力设施、供水、排水、供气、供热、通信、消防、公共安全、垃圾处理等城市基础设施和公共服务设施。

第八条 城市地下空间规划应坚持合理分层原则，规划行政主管部门应明确地下空间的分层以及各类项目之间的同层、相邻、连通规则。

第九条 开发利用城市地下空间，建设单位应当按照规定申请核发规划许可。结建地下空间建设工程规划许可手续随同地上建设工程规划许可手续一并办理。

单建地下空间的建设工程规划许可手续按照以下程序办理：

（一）以划拨方式提供地下建设用地使用权的，应当取得自然资源规划行政主管部门核发的建设项目选址意见书和建设用地规划许可证或规划设计条件；

（二）以出让方式提供地下建设用地使用权的，规划行政主管部门依据控制性详细规划出具规划条件并组织出让，建设单位持国有建设用地使用权出让合同依法办理建设用地规划许可证。

第十条 规划行政主管部门在出具规划条件时，应当明确城市地下空间使用性质、水平投影范围、垂直空间范围、建设规模、公建配套要求、出入口的设置要求等内容。

第十一条 规划行政主管部门在审批城市地下空间建设工程规划时，应当明确地下建（构）筑物坐落、空间范围、水平投影坐标、起止深度、总层数、竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、用途、公共通道、出入口的位置、地下空间之间的连通要求、物业用房等公共设施用房面积与具体位置等内容。

已开发建设项目的地下空间利用按规划行政主管部门批准的规划执行，未明确规划性质的，规划行政主管部门应当予以明确；新开发地块地下空间利用应按规划确定的控制

性指标指导建设。在地块招标、拍卖、挂牌出让规划条件制定前，由相关部门组织先行编制规划方案，费用纳入土地储备成本，居住小区地下配套设施的建设使用应优先满足业主需求。

第三章 用地管理

第十二条 开发城市地下空间应当依法依规取得地下空间建设土地使用权。地下空间建设土地使用权一经取得不得擅自改变用途。

第十三条 结建地下空间建设工程的地下空间建设土地使用权随同地表建设土地使用权一并取得。

单建地下空间建设工程的地下空间建设土地使用权按照以下方式取得：

（一）用于人民防空、防震减灾、城市基础设施和公共服务设施等符合《划拨用地目录》的，其地下空间建设土地使用权依法以划拨方式取得；

（二）用于商业、金融、旅游、娱乐等经营性用途的地下空间建设工程，其地下空间建设土地使用权依法采取招标、拍卖、挂牌等出让方式取得；

（三）地下交通建设工程及其附属配套开发的经营性地下空间，其地下空间建设土地使用权可以以协议方式一并出让给已经取得地下交通建设项目的使用权人。

由政府投资建设，与公共设施配套同步开发的经营性地下空间，其地下空间建设土地使用权以协议方式一并出让给投资建设项目的使用权人。

第十四条 结建地下空间建设工程的地下空间建设用地使用权随同地表建设用地使用权一并办理供地手续。

单建地下空间建设工程的地下空间建设用地使用权供地手续按照以下方式办理：

（一）以划拨、协议出让方式取得地下空间建设用地使用权的，按照地表建设用地使用权的有关规定办理；

（二）以招标、拍卖、挂牌等方式出让地下空间建设用地使用权的，规划行政主管部门依据规划条件制定每宗地下空间建设用地使用权招标、拍卖、挂牌出让方案，报市人民政府审批后组织实施。

第十五条 地下空间建设用地使用权出让金的计算方法：

以划拨方式取得地表建设用地使用权的，其地下空间建设用地使用权涉及国防、人防、防灾、基础设施和公共服务设施等涉及国家安全和公共利益的，不再另行收取地下空间建设用地使用权划拨权益价款。属平战结合具有经营性质的地下空间建设用地使用权，依法缴纳相应租金，土地租金纳入土地出让收入管理。

以协议出让方式取得地下空间建设用地使用权的，其土地出让金分层计算，半地下按与其使用性质及用途相对应的地表建设用地使用权市场评估地价的 30%收取，地下负一层按与其使用性质及用途相对应的地表建设用地使用权市场评估地价的 20%收取，地下负二层按与其使用性质及用途相对应的地表建设用地使用权市场评估地价的 10%收取，地下

负三层及以下免收土地出让金。地下公共停车场按上述计收标准减半收取土地出让金。

以招标、拍卖、挂牌出让方式取得地下空间建设用地使用权的，其出让起始价参照协议出让的土地出让金计算方法确定。

第十六条 对已批准划拨的地下空间建设用地使用权及其建筑物，在转让或改变用途时，不符合《划拨用地目录》的，应当按规定补办土地出让手续，以规划行政主管部门依法受理补缴地价申请时点的地表土地评估价格为基准，补缴土地出让金。

第十七条 开发城市地下空间取得地下建设用地使用权的，应当依法向不动产登记部门提出不动产登记申请，领取不动产登记证书。

第十八条 单建地下空间项目的地下建设用地使用权的最高出让年限，应当按照《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》中的相关规定执行。

结建式地下空间项目的地下建设用地使用权用途与地表建设用地使用权用途一致的，其土地使用权年限一致；地下空间建设用地使用权用途与地表建设用地使用权用途不一致的，其土地使用权年限起算年限与地表建设用地使用权使用年限起算年限一致，并按照用途类别分别确定，但不超过其地表建设用地使用权的最高年限。

第四章 建设管理

第十九条 建设单位在取得建设工程规划许可及满足施工许可条件后，方可向建设行政主管部门申请办理建设工程施工许可。结建地下空间建设工程，应当与地上工程一并申领施工许可。

第二十条 城市地下空间建设工程应当符合国家、省、州工程建设的有关规定、标准和规范，满足地下空间对消防安全、人民防空、生态环境、防水排涝、设施运行维护等方面的使用要求、使用功能，出入口设计应当与地面建设相协调。

第二十一条 城市地下空间建设工程的勘察、设计、施工、监理应当由具备相应资质的单位承担。

第二十二条 城市地下空间的工程建设应当保证地面及周边现有建筑物、市政设施、人民防空工程、文物、古树名木、公共绿地的安全。建设单位应当对地面及周边现有建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地进行必要的调查、记录，制定可能造成损坏或重大影响的应急预案和预防措施，并在施工过程中进行动态监测。建设单位应当在地下工程开工前，将保护措施和方案告知相关建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地的产权人或管理人。

地下空间工程建设涉及地下连通工程的，建设单位、地下空间建设用地使用权人或者地上、地表建设用地使用权人应当履行地下连通义务，并确保连通工程的实施符合人民防空等专业设计规范的要求。先建单位应当按照专业规范预留

地下连通工程的接口，后建单位应当负责履行后续地下工程连通义务。

第二十三条 城市地下空间建设工程竣工后，应由建设单位申报，建设行政主管部门会同有关部门组织工程竣工验收，经验收合格后交付使用。建设单位应在竣工验收三个月内向建设行政主管部门和城建档案管理机构报送有关资料。

结建地下工程应当与地表工程一并验收。

第五章 产权登记

第二十四条 城市地下空间建筑物权利人应当持用地使用权证明、规划许可证明及竣工验收审批表等资料向不动产登记部门申请地下空间建筑物登记。未经依法批准的城市地下空间建筑物不予登记。城市地下空间建筑物的具体登记办法由市不动产登记主管部门另行制定。

第二十五条 地下空间建设用地使用权及地下建（构）筑物权属登记，参照不动产登记相关规定办理，并在产权证上注明“地下空间”。属于人民防空工程的，应当注明“人民防空工程”，并记载战时及平时用途、位置和面积。任何单位和个人不得擅自改变人民防空工程使用用途，不得转让、抵押和租赁。

地下空间土地使用权人按国有建设用地使用权划拨决定书或国有建设用地使用权出让合同明确的权利人登记。对依法结合民用建筑修建的防空地下室，待国家有关法律明确其所有权归属后再行确权。

第二十六条 结建地下空间项目和地表建设用地使用权及建（构）筑物可合并办理不动产首次登记，也可根据国有建设用地使用权出让合同约定单独办理首次登记。

单建地下空间项目，单独办理首次登记。

地下空间产权转让，参照地表建设用地使用权转让相关法律法规执行。用于社会公共服务的公共停车场（库）等公共配套建筑，不得进行分割登记和分割转让。

第六章 使用管理

第二十七条 地下空间建筑物销售、出租参照地表建筑物相关规定执行。

第二十八条 因公共利益需要，政府可以依照法律规定的权限和程序征收、征用城市地下空间并给予补偿，城市地下空间权利人应当予以配合。

因国防、人民防空、防灾减灾、应急处置、通信等城市基础设施和公共服务设施建设的需要，地下建设用地使用权人应当依法为建设单位提供便利，并不得损坏相关设施。

平战结合的地下人防工程所有人和使用人应当本着“谁投资谁受益、谁使用谁维管”的原则，保证各项防护设备设施的状态良好，并确保战时能迅速投入使用，战备需要时应当无条件服从统一调度，不得阻挠和干涉。

第二十九条 城市地下空间物业和设施的所有人和使用人应当对地下空间建筑物和设施进行日常管理和维护，保障公共通道及出入口的开放性，做好地下空间的标识管理，

并配合城市基础设施的维护单位对相关设施进行日常维护保养。

第三十条 城市地下空间物业和设施的所有人和使用人应当建立健全地下空间的使用安全责任制度，采取措施防范火灾、水灾、爆炸及危害人身健康和公共安全的事件发生。

第七章 附 则

第三十一条 违反本办法的规定，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

第三十二条 自然资源和林草、城乡建设、房产管理、人民防空等有关部门及其工作人员在城市地下空间规划建设管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十三条 本办法自 2025 年 5 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 5 月 1 日。