平凉市中心城区地下空间开发利用管理办法（试行）

（征求意见稿）

第一章 总  则

第一条 为了规范平凉市中心城区地下空间开发利用管理，合理开发利用城市地下空间资源，促进土地节约集约利用和地下空间综合、系统开发，提升城市整体防护和综合承载能力，适应经济社会发展需要，依据《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》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 平凉市中心城区范围内地下空间开发利用和监督管理，适用本办法。

法律、法规对涉及国防、人民防空、防震减灾、文物保护、绿地保护、古树名木保护、遗产要素、矿产资源等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平凉市中心城区规划区内地表以下的空间，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。

第四条 地下空间开发利用应当坚持统一规划、综合开发，生态环保、公益优先，合理利用、确保安全，平战结合、依法管理的原则，坚持社会效益、经济效益和环境效益相结合。

第五条 市、区人民政府应当加强对地下空间开发利用的领导，建立地下空间开发利用管理综合协调机制，协调解决开发利用中的重大问题，督促有关部门依法履行监督管理职责。

市自然资源行政主管部门负责地下空间开发利用的规划管理、土地供应和不动产登记。

市、区住房和城乡建设（人民防空）行政主管部门按照职责分工，负责地下空间开发利用建设项目施工许可、工程质量、施工安全、消防审验、竣工验收的监督管理；负责地下空间涉及人民防空防护设施图纸审查、建设、验收和使用的监督管理。

市、区生态环境行政主管部门按照职责分工，负责地下空间开发利用的环境保护监督管理。

市、区公安机关按照职责分工，负责地下空间建设和使用中的治安管理。

市、区城市管理行政主管部门或政府指定的单位负责地下公共停车场、城市地下道路、地下管沟（综合管廊）等地下市政基础设施使用和维护的监督管理。

其他相关部门应当按照各自职责，做好城市地下空间开发利用的管理工作。

第六条 市、区人民政府应当建立和完善地下空间信息系统，并实现各专业系统的信息共享。

市、区自然资源、住建、人防等行政主管部门应当根据各自职责，开展地下空间普查，并将普查结果纳入地下空间信息系统，实现地下空间资源共享。

第七条 市、区人民政府应当确保对地下空间普查、规划制定、地下空间综合管理信息系统建设等方面的资金投入，安排专项资金支持地下空间重点建设项目的开发建设。

市、区人民政府应当制定支持政策，鼓励社会资本投资开发建设和运营地下空间，建立“政府引导、政策扶持、社会参与、市场运作”的地下空间资源开发利用新模式新机制。

第二章 规划编制

第八条 中心城区地下空间开发利用专项规划编制应当坚持竖向分层、横向连通、立体综合、安全环保、地面建筑与地上建筑协调配合的原则。

市住房和城乡建设应当会同市自然资源等行政主管部门，根据国土空间总体规划编制地下空间开发利用专项规划，按程序征求公众意见，组织专家技术审查，报送市发改、自然资源等部门审查，提交市规委会审定，报市人民政府批准后实施。

地下空间开发利用专项规划应当优先安排地下交通、城市基础设施、公共服务设施和防空减灾设施，鼓励建设商业、工业、仓储以及体育、文化等公共服务项目，禁止建设住宅、学校、幼托、养老等项目，在国土空间总体规划引领下统筹做好与各类专项规划的衔接。

第九条 城市地下空间规划建设应当基于生态环境底线和生态保护红线的具体要求，进行合理开发和利用，严格控制不适宜开发的地下空间。

地下空间开发利用专项规划应当与文物保护等规划相衔接，法律、法规对保护文物、古树名木有禁止性规定的，不得规划开发。

第十条 地下空间开发利用专项规划应当遵照国土空间总体规划的相关要求，并明确规划区内地下空间的开发范围、使用性质、平面及竖向布局、出入口位置、连通方式、地面建筑和地下工程协调配合等内容。

第十一条 地下空间开发利用专项规划具体内容应当包括：

（一）地下空间的现状和资源分析；

（二）地下空间开发利用的发展预测；

（三）地下空间开发利用战略；

（四）地下空间开发利用的层次、内容和期限；

（五）地下空间开发利用的规模和布局；

（六）地下空间生态、环境保护特殊要求及保障措施；

（七）地下空间开发利用的步骤等。

第十二条 经依法批准的地下空间开发利用专项规划，是自然资源与住房和城乡建设等行政主管部门管理的依据，未经法定程序不得修改，确需变更的，须经原批准机关审批。

第十三条 建设单位开发利用地下空间的，应当依法向市自然资源行政主管部门申请办理选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

结合地面建筑一并开发利用地下空间的，应当随地面建筑工程一并向市自然资源行政主管部门申请办理规划许可手续。

第十四条 市自然资源行政主管部门对地下空间建设项目核发选址意见书或者提出规划条件时，应当明确建设项目的用地性质、水平投影坐标、竖向高程、建设规模、出入口位置、与相邻建筑连通方式等要求。

第十五条 结合地面建筑一并开发利用地下空间的，其地下建设范围不得超出地表用地界线，确因与其他地下工程连通或者公共利益、安全防护等原因需要超出的，应当符合相关法律法规和技术规范的要求。

第三章 用地管理和不动产登记

第十六条 开发利用地下空间，应当依法取得地下建设用地使用权，并按规划实施。

（一）单建地下空间建设项目参照地表建设用地使用权单独办理用地手续；

（二）结建地下空间建设项目与地面建筑一并办理用地手续。

第十七条 地下空间开发利用建设项目的土地供地方式按照下列规定执行：

（一）单一用途符合《划拨用地目录》的单建地下空间建设项目，可以采用划拨方式提供地下建设用地使用权；复合利用的土地按主用途确定土地供应方式，主用途符合《划拨用地目录》的，以划拨方式供应地下空间建设用地使用权，兼容用途用地不符合《划拨用地目录》的，按协议分摊出让方式办理用地手续；

（二）单建地下空间建设项目，属于商业、旅游、娱乐、仓储等经营性用途的，以及同一宗地下空间有两个以上意向用地者的，应当采用招标、拍卖或者挂牌出让等方式提供地下空间建设用地使用权。地下空间建设用地使用权的招标、拍卖或者挂牌出让活动，应当根据有关法律、法规和规章有计划地进行；

（三）结建地下空间建设项目，原地上建设用地使用权人申请开发利用本宗地地下空间作为经营性用途的，可以采用协议补收土地出让价款的方式提供地下空间建设用地使用权。

第十八条 地下空间建设用地使用权除符合划拨用地条件外，应当采用招标、拍卖或者挂牌方式取得地下建设用地使用权，有期限使用。

（一）单建地下空间建设用地使用权出让年限不得超过相同用途地上建设用地使用权法定出让最高年限；

（二）结建地下空间建设用地使用权出让年限不得超过相同用途地上建设用地使用权法定出让最高年限，并不得超过该宗地地上建设用地使用权出让年限。

第十九条 符合下列情形之一的，可以协议出让地下建设用地使用权：

（一）地上建设用地使用权人申请开发其建设用地范围内的地下空间的；

（二）受客观条件或者特殊历史因素制约无法独立分宗或者不具备招标、拍卖或者挂牌出让条件的；

（三）其他依法可以协议出让的情形。

第二十条 在地下建设用地使用权出让前，市自然资源行政主管部门提出规划条件，并应当将规划条件作为地下建设用地使用权出让文件及出让合同的组成部分。

第二十一条 结合地面建筑一并开发利用地下空间，其地下建设范围超出地表用地界线的，市自然资源行政主管部门应当按照规划条件明确的建设范围出具用地审批文件。

第二十二条 政府通过划拨供地、协议出让、土地出让金优惠等形式，鼓励地下空间互连互通，鼓励建设单位实施出入口、连通通道等工程。

（一）在满足交通功能、相关技术规范和安全的基础上，建设用地规划条件、土地出让合同或者土地划拔决定书可以明确地下连通通道允许适度开发其他使用功能；

（二）相邻人防工程、人防工程与其他地下工程、其他地下工程之间，应当按规划要求修建连通通道，连通通道面积可以计入防空地下室建筑面积。

第二十三条 地下建设用地使用权出让金的收取，由市自然资源行政主管部门提出具体办法报市人民政府批准实施。

第二十四条 依法取得的地下建设用地使用权可以依法进行转让和抵押。

对已批准划拨的地下建设用地使用权及其建筑物，在转让或者改变用途时，不符合《划拨用地目录》的，应当按照规定补办土地出让手续，补缴土地出让金。

第二十五条 地下空间开发利用施工需要临时使用地上土地的，应当按照规定办理临时用地手续。

第二十六条 地下空间不动产登记，应当按照法律、法规和规章办理。具体办法由市自然资源行政主管部门另行制定办法实施。

第二十七条 地下空间首次登记由权利人持相关批准文件申请，登记机构严格按照批准文件办理登记并在权利证书上注明相关特殊约定内容。

第四章 建设管理

第二十八条 地下空间的开发建设应当符合国家、省、市、区有关工程建设管理方面的规定、标准和规范，严格执行地下空间开发利用规划，并接受有关行政主管部门的监督检查。

第二十九条 因规划需要或者建设单位对相邻地块地下空间有整体开发要求的，可以由整体开发的建设单位统一办理地下空间项目立项、整体设计、统一建设；建成的地下空间可以单独出让、租赁，也可以与地上建设用地使用权一并出让、租赁。

第三十条 地下空间建设项目的工程设计应当满足地下空间对环境、安全、消防、人防、抗震、节能和设施运行、维护等方面的使用要求，使用功能与出入口设计应当与地面建设相协调。

地下空间建设项目的工程设计文件除符合相关技术规范和要求外，还应当明确地下空间建设项目的使用功能、用途、界址、面积等；配建人民防空设施的，应当明确人民防空工程的位置、面积、类型等。

地下空间建设项目应当按照审查合格的设计图纸进行施工、监理、质量监督和竣工验收。

建设单位和施工单位需要改变设计方案的，应当由原设计单位进行修改，并重新申请办理审批手续。

第三十一条 规划条件对地下空间建设项目有连通要求的，其设计方案应当明确与相邻建筑的连通方案。相邻建筑已经按照规划预留横向连通位置的，新项目的横向连通位置应当与之相衔接。

规划条件对地下空间建设项目未明确连通要求的，建设单位可以与相邻建筑所有权人就连通位置、连接通道标高、实施建设主体、资金分担、用地权属、运营维护和建设用地使用权人等进行协商。达成协议后，将连通方案纳入地下空间建设项目的工程设计方案，按规定程序报批后实施。

规划确定连通的地下空间建设项目分别或分期建设的，先建单位应当按照专业规范预留地下连通工程的接口，后建单位应当履行后续地下工程连通建设。

第三十二条 新建地下空间工程，应当充分利用地下空间，以配建地下停车场为主，适当配套商业开发，可与人防工程结合建设。

建设项目涉及古树名木、文物遗址等特殊保护要素的，建设单位应当制定避让或者保护方案，并经古树名木、文物遗址等保护管理部门审查同意。建设和施工单位应当按照批准的避让和保护方案保护古树名木、文物遗址等特殊保护要素，并将保护措施告知相关权利人或者管理人。

地下工程开工前，建设单位应当查明建设用地范围内文物、市政基础设施、地下管线、人防工程以及其他建（构）筑物等现状，制定可能造成损坏或者重大影响的应急预案、预防措施和保护方案，应当与地下设施产权单位签订安全施工协议，保护方案需经相关专家论证同意后实施。同时将保护措施告知相关产权人或者管理人，并在施工过程中进行动态监测。

地下工程在施工期间，建设单位应当采取有效的安全和防护措施，处理好地表空间和地下空间的承载、震动、污染和噪声，保障相邻建（构）筑物及地块的安全，不得影响地面交通运输安全，不得破坏城市基础设施、公共服务设施、防空减灾设施等地下空间设施，不得妨碍地表的规划功能和危及地上、地下相邻建筑物、构筑物、附着物的安全及绿化植物的正常生长环境。

市、区住房和城乡建设（人民防空）行政主管部门应当加强对地下空间建设工程的质量、安全监督管理。

第三十三条 地下空间工程的通信、通风、通电、排水等应当符合相关规定、标准和规范的要求，不得对相邻建设用地使用权人造成损害；造成损害的，应当依法予以赔偿。

第三十四条 地下空间建设项目竣工后，建设单位应当报市自然资源行政主管部门进行规划核实，经规划核实后，组织勘察、设计、施工、监理等有关单位进行竣工验收，按所实施的项目管理权限报市、区住房和城乡建设（人民防空）行政主管部门进行人防、消防验收，竣工验收合格后方可投入使用。未经竣工验收或者验收不合格的，不得交付使用。

结建地下空间工程应当与地面建筑工程一并进行规划核实、消防验收、人民防空验收及竣工验收。

地下空间工程竣工验收合格后，建设单位应当依法向城市建设档案馆移交完整的工程档案。

第五章 使用管理

第三十五条 地下空间建（构）筑物的所有权人、使用权人或者物业单位应当对地下空间建（构）筑物进行日常管理和维护，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，并接受城市管理行政主管部门的监督检查。

所有权人与实际使用人不一致的，由所有权人委托实际使用人承担地下空间使用和维护管理责任。

地下空间连通通道涉及两个以上建设单位的，在土地出让合同、土地划拨决定书或者相关建设单位的协议中明确连通通道的使用方式和维修养护责任。

第三十六条 地下空间的所有权人及使用权人应当履行下列安全责任：

（一）按照设计用途、使用性质或者其他审批文件记载的合理用途使用；

（二）保持公共通道及出入口畅通，做好各类标识管理和指引工作；

（三）保持给排水、消防、通风、照明、监控、通信、报警等安全设施、设备的正常运行；

（四）配备应急救援物资和器材，进行定期检查、检验、测试，确保足量和有效使用；开展经常性的安全隐患排查，及时消除安全隐患，防范火灾、水灾、爆炸及危害人身健康的各种污染；

（五）遵守国家、省、市其他有关地下空间安全使用管理规定。

（六）人防工程在平时使用前应当到市、区住房和城乡建设（人民防空）行政主管部门办理人防工程平时使用和维护管理登记，并签订使用和维护管理责任书。

（七）平战结合的地下工程，平时由建设或使用单位进行管理，并应保证战时能迅速提供有关部门和单位使用。

第三十七条 地下空间应当符合民用建筑工程室内环境污染控制规范要求，应当按照环境保护的要求设置通风、排烟、排污等设施，公共场所的空气质量应当符合公共场所卫生标准的要求。

第三十八条 政府投资建设，或者根据规划条件、土地出让合同或者土地划拔决定书要求与建设项目一并建设并移交的地下市政基础设施，由市、区城市管理行政主管部门或者政府指定的单位接收，并履行维护管理责任。

第三十九条 对公众开放的地下空间的使用和维护管理责任人，应当采取可行措施，防范发生事故灾害或者危害人身健康的各种污染，建立地下空间安全使用和维护管理制度、突发事件应急预案，并接受相关行政主管部门的监督管理。

发现地下空间存在安全隐患的，使用和维护管理责任人应当及时组织整改并予消除，隐患严重的，应当立即停止使用；地下空间内发生安全事故的，使用和维护管理责任人应当立即采取应急救助措施，并向有关行政主管部门报告，配合做好调查处理工作。

第四十条 地下空间委托物业服务企业实施日常维护管理的，应当签订维护管理协议，明确地下空间安全使用和维护管理责任。

第四十一条 地下空间使用过程中禁止下列行为：

（一）违法拆改、变动地下空间主体、承重结构；确需改变原结构设计的，应当有具备响应资质的设计单位设计，并按照规定重新办理审批手续；

（二）擅自改变地下建（构）筑物规定用途；

（三）法律、法规规定的其他禁止行为。

第六章 法律责任

第四十二条 地下空间建设项目工程建设管理单位或者个人违反本办法规定，有下列行为之一的，由市、区人民政府相关行政主管部门依法追究责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未经法定程序修改、变更经依法批准的地下空间开发利用专项规划的；

（二）未依法取得地下建设用地使用权，开发利用地下空间的；

（三）对依法取得的地下建设用地使用权进行非法转让、抵押的；

（四）未经有关行政主管部门同意，取得地下建设用地使用权后擅自改变地下建设用地的用途和功能的；

（五）未办理临时用地手续，临时使用地表土地的；

（六）未履行地下工程连通义务的；

（七）设计文件未按照规定进行审查，擅自施工的；

（八）未履行建设工程施工许可手续擅自开工，进行地下工程建设的；

（九）不按照工程设计图纸进行施工的；

（十）未经相关部门对竣工后的地下空间建设项目进行验收或者经验收不合格，直接交付使用的；

（八）未履行本办法第三十六条规定的安全责任的；

（九）在使用或装修过程中违法拆改、变动地下空间主体、承重结构的；

（十）地下空间开发利用过程中对他人的建（构）筑物或者设施造成损害的；

（十一）其他不符合城市规划、建设和管理的行为。

第四十三条 在城市地下空间开发利用的规划建设及相关管理活动中，新设立的地下空间建设用地使用权，不得损害已设立相关建设用地使用权人的相关权益，造成损害的，应当依法予以赔偿。

第四十四条 地下空间物业管理单位不履行对地下空间物业和设施进行日常管理和维护义务，违反物业管理规定的，由相关行政主管部门给予警告，责令改正；情节严重的，由相关行政主管部门根据法律、法规的规定予以处理。

第四十五条 市、区人民政府有关行政主管部门及其工作人员，在中心城区地下空间开发利用建设管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级行政主管部门依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第四十六条 本办法自印发之日起施行。