江苏省人民政府办公厅关于加强城市地下空间开发利用的指导意见

苏政办发〔2020〕58号

各市、县(市、区)人民政府,省各委办厅局,省各直属单位:

为科学合理开发利用城市地下空间资源,促进土地节约集约利用,提升城市综合承载能力,经省人民政府同意,现就进一步加强我省城市地下空间开发利用工作提出如下指导意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神,立足我省发展实际,以促进国土空间资源高效利用为目标,坚持统一规划、合理开发,坚持因地制宜、分类引导,坚持公共优先、综合利用,坚持政府引导、社会参与,加强城市地下空间科学利用、复合利用,逐步建立健全地下空间开发利用各项管理制度,充分发挥地下空间在拓展城市发展空间、增强城市综合承载能力、保障基础设施运行等方面的重要作用,为加快建设“强富美高”新江苏提供空间支撑和要素保障。

二、充分发挥规划统筹引领作用

(一)开展城市地下空间资源调查评价。

各地自然资源部门要结合规划编制、用地管理、工程建设、监测监管等需要,有序开展地下空间开发利用状况调查,查清现有地下建(构)筑物位置、范围、用途、权属、建造时间等基本信息。加强城市地质调查,查明城市地下资源和地质环境基本情况,加强地质灾害风险防控,健全地质资料统一汇交和管理制度,为地下空间规划、建设和管理提供决策依据。

(二)科学编制城市地下空间开发利用规划。

开发利用地下空间，应当符合国土空间规划要求。各地尤其是大中城市自然资源主管部门要会同人防等有关部门，依据国土空间总体规划，因地制宜编制完善城市地下空间开发利用专项规划，合理确定开发利用目标与战略，统筹安排各类地下设施和项目布局。城市中心区、交通枢纽、地铁站点周边等重点地区，要加强地上地下一体化综合规划，高效整合利用地下空间资源。详细规划要落实专项规划相关要求，明确具体地块的地下空间规划管控要求。编制地下空间相关规划，应当做好与人防、交通、市政、水利、应急等规划的协调衔接。

（三）加强城市地下空间复合利用。

地下空间要实现分层规划和利用，优先安排供水、排水、燃气、供电等市政基础设施以及交通、人防、综合防灾等公共服务和公益性设施，紧密结合轨道交通、新区开发、旧城改造和基础设施建设等重点工作开展。充分发挥城市轨道交通对地下空间开发的带动和促进作用，加强站点地区的地上地下空间规划整合，促进“立体枢纽”建设和土地综合开发。停车是城市地下空间的重要用途，各地要以加强地下停车设施建设为重要抓手，多措并举加强城市停车治理，提高城市道路通行能力，着力改善步行、自行车出行环境。鼓励结合广场、学校操场、公交场站等公共设施建设地下公共停车场，推动地上地下空间复合利用。

三、建立健全城市地下空间权属管理制度

（一）规范城市地下空间建设用地使用权管理。

开发利用城市地下空间，应当依法取得地下空间建设用地使用权。各地可依据国土空间规划设立地下空间建设用地使用权，并纳入土地有偿使用合同或划拨决定书。新设立地下空间建设用地使用权，不得损害已经设立的用益物权。因公共利益征收、征用地下建（构）筑物和设施，或者提前收回地下空间建设用地使用权的，应当依法给予公平合理补偿。

（二）完善城市地下空间建设用地使用权有偿使用制度。

地下空间建设用地使用权划拨、出让、租赁、作价出资(入股)等,均参照地表建设用地使用权资产配置相关规定执行。以划拨方式设立地下空间建设用地使用权的,应符合国家、省划拨用地目录的有关规定。规划用途为经营性的地下空间建设用地,以及其他同一用地有两个及以上意向使用者的,依法采取招标、拍卖、挂牌公开竞价方式出让使用权。鼓励参照基准地价、标定地价和开发建设社会平均成本,探索建立分层设立地下空间建设用地使用权的公示价格体系。依法取得的地下空间建设用地使用权,在符合相关法律法规及规定的前提下,可依法转让、出租和抵押。

(三)规范城市地下空间登记和权属管理。

地下空间所涉建设用地使用权、建(构)筑物所有权、地役权、抵押权以及其他不动产权利可依法办理不动产登记。结建项目的地下建(构)筑物,可与其地表建设用地使用权一并办理登记。单建项目的地下建(构)筑物,可由建设单位申请单独办理登记。非人防设施的地下车库(位)和地下商业、仓储、交通、综合管廊等经依法批准建设的地下建(构)筑物,按照批准的范围可申请办理登记,登记后可依法转让、出租和抵押。

四、规范城市地下空间建设项目规划建设管理

(一)加强城市地下空间建设项目规划管理。

开发利用地下空间,应当符合土地有偿使用合同或划拨决定书约定,依法办理规划和建设审批手续。任何单位和个人不得擅自开挖建筑底层地面,不得改变经规划审批确定的地下空间使用功能、层数和面积;确需改变的,在确保安全的情况下,应当经自然资源主管部门审批。不符合详细规划的,自然资源主管部门不予批准。

(二)促进城市地下空间建设互联互通。

鼓励竖向分层立体综合开发和横向空间连通开发,提高地下空间整体利用效率。项目建设涉及地下连通工程的,地下空间建设用地使用权人和建设单位应当依法履行地下连通义务,并确保连通工程符合相关规划和规定要求。

先建单位应当预留地下连通工程接口，后建单位应当负责履行后续地下工程连通义务。鼓励相邻地块的地下空间采取整体规划、统一建设、系统运营的方式，实现地下空间资源的优化配置和高效利用。

（三）推动人防工程建设与地下空间开发融合发展。

充分发挥人防部门特点，合力推动地下空间开发利用。科学编制人防工程建设规划，合理布局人防工程，切实提高人防工程综合利用效率。制定出台加强人防工程平战结合、产权管理和维护使用等相关政策，着力破解人防工程产权不清、使用不便、收益不明等问题。进一步明确新建民用建筑配建人防工程（防空地下室）的具体要求，着力简化审批手续。规范人防工程易地建设费的收取和使用，将其重点用于老旧小区地下公共停车场、地铁综合换乘中心、地下连通设施以及重点地下空间设施等公益性和民生人防工程项目建设。

五、完善城市地下空间开发利用管理

（一）加强城市地下空间的安全使用和监管。

加强地下空间安全使用管理，地下空间不得设置居住、养老、幼教、医疗病房、物业服务用房等功能。地下商业、交通、管线、输油（气）管道、危险品仓库等地下空间利用，必须重视公共安全和环境安全，相应行业主管部门应做好安全监管。按照“谁投资、谁受益、谁维护”的原则，地下空间使用权人作为安全使用的责任主体，应当按照有关规定建立健全安全管理队伍和责任制度，做好地下空间及设施的日常管理、维护和更新，未经批准不得擅自改变地下空间使用功能。

（二）健全城市地下空间信息化支撑。

以业务融合、信息共享为导向，加强自然资源、不动产登记、地下管线等已有信息化成果整合，统筹建设城市地下空间管理信息系统，积极推进“二三维一体”的信息化管理模式。建立健全地下空间数据信息查询平台和更新机制，实现地下空间地质调查、规划审批、土地供应、确权登记、市场交易、安全监管等数据资料共享和系统互联互通。除涉及国家安全和军事设施保护外，相关

部门拥有、取得的地下空间信息，应当及时汇交至城市地下空间信息管理系统。

六、切实加强组织保障

（一）健全完善政策措施。

省自然资源厅、住房城乡建设厅、发展改革委、交通运输厅、水利厅、应急厅、人防办等有关部门要加强协调配合，加快相关地方性法规、规范标准的制定和修订，建立健全地下空间规划、利用、建设和管理等相关制度和政策措施。各地要从自身实际出发，出台鼓励促进地下空间开发利用的政策措施和相关配套细则，积极吸引社会资本参与各类地下空间开发建设。

（二）全面落实主体责任。

各市、县（市、区）人民政府是地下空间开发利用工作的责任主体，要建立健全相应的工作机制，制定具体工作计划，分解具体工作任务，抓好各项工作落实。有条件的城市可以率先开展地方性立法试点工作，全面探索地下空间开发利用机制创新，建立健全地下空间有偿使用、权属登记和产权交易制度。

江苏省人民政府办公厅

2020年7月22日

江苏省人民政府公报