

福建省住房和城乡建设厅文件

闽建〔2014〕8号

福建省住房和城乡建设厅关于加强城市地下空间规划建设管理的指导意见

各市、县建设局（建委）、规划局、房管局、公用局：

为推动城市地下空间因地制宜、合理有序开发，优化城市地下空间结构，实现地上地下有机结合，提升城市综合承载能力，保障城市良好健康发展，根据《福建省人民政府关于加快城市地下空间开发利用的若干意见》（闽政文〔2014〕54号）要求，现就加强城市地下空间规划建设管理工作提出如下意见：

一、完善地下空间规划建设管理体制

各级住房城乡建设主管部门要在当地政府的统一领导下，建立城市地下空间开发利用和使用维护管理的协作机制，协调规

划、建设、人防、消防、绿化、地下管线、地下交通、节能环保等多个领域，明确城市管理各部门的权责关系，形成高效的管理机制。

各级住房城乡建设主管部门应主动加强对地下空间工程规划建设的组织协调，规范审批管理、跟踪服务，促进城市地下空间的合理利用和有序建设。设区市城乡规划主管部门在制订、修订和完善城市规划管理技术规定时应提出城市地下空间开发利用相关的规划要求。

各地要建立健全城市地下空间开发建设和管理信息系统，纳入数字城管、地下管线信息管理、智慧城市等信息平台，以现代信息技术助推地下空间利用的有效管理。规划主管部门应当将掌握的国土、人防、市政等部门的地下空间使用情况纳入地下空间开发利用的信息系统，并对其进行动态管理。除涉及国家安全、保密信息外，地下空间开发建设信息资源应当实行共享。同时，要加大城市地下空间开发利用的科研投入，积极推广应用各种新材料、新技术、新工艺、新工法。

二、加快城市地下空间规划编制

编制城市地下空间规划之前，各级城乡规划主管部门应提请本级人民政府抓紧组织开展城市地质环境评价，对地下空间建筑基础、人防设施、地下交通、各类管线、文物等地下空间资源及其开发利用情况进行现状普查，为城市地下空间规划编制和规划管理提供必要的基础资料。城市地下空间规划分为专项规划和详

细规划两个层面。

各设区市城乡规划主管部门依据城市总体规划，组织编制地下空间开发利用专项规划，报同级人民政府审批，其他有条件的市县可结合当地实际，组织编制地下空间开发利用专项规划。专项规划应对地下空间资源与需求进行评估预测，提出地下空间发展战略与目标，明确地下空间层次和内容，合理确定地下空间开发利用的规模和布局，明确地下空间开发利用的人民防空要求、统筹安排地下空间开发利用的步骤等。专项规划编制单位的资质等级应与城市总体规划编制单位资质等级要求一致。

在地下空间开发利用专项规划确定的地下空间开发控制区域内，应当编制地下空间开发利用详细规划，落实、细化城市总体规划、城市地下空间开发利用等专项规划关于地下空间资源保护、控制和开发利用的内容要求，加强区域内地上、地下一体化研究，合理确定地下空间功能定位、开发利用的空间范围、布局结构和开发强度，明确各类地下空间设施，对地下空间开发利用的功能、规模、层次、竖向标高、位置、连通要求等提出控制性和引导性要求。

已完成控制性详细规划的区域，应将地下空间开发利用详细规划内容纳入。正在编制控制性详细规划的，可同步编制地下空间详细规划并纳入控规成果，作为控制性详细规划的组成部分。

三、规范地下空间开发建设的规划管理

在出具规划条件、核发一书两证以及规划条件核实等环节，

严格依据规划实施管理，保证地下空间规划得到实施。

具有地下空间开发内容的建设项目，城乡规划主管部门应当根据控制性详细规划和地下空间专项规划确定规划条件，规划条件中应提出地下空间开发利用的要求。控制性详细规划中未明确地下空间的规划要求的，应当根据规划管理技术规定或采取专题论证等方式确定规划条件。地下空间规划条件应当包括地下空间使用性质、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、通风口和排水口的设置、防空要求等内容。

地下空间建设工程规划许可应当明确地下建（构）筑物水平投影坐标、竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、使用功能、公共通道和出入口的位置、建设单位之间的连通义务等内容。

城乡规划主管部门在对地下空间开发项目进行规划审批时，应严格按照规划条件进行审查和批准。不符合控制性详细规划和规划条件要求的，不应批准。对于确需变更的，应严格按相关规定履行相关程序。地下空间不得建设住宅、敬老院、托幼园所、学校、医院病房项目。

结合地面建筑进行的地下空间工程应与地面工程一并申请办理规划审批手续。单建的地下交通、商业、仓储、能源、通讯、管线、人防工程等地下空间工程，应持有关批准文件、技术资料，单独申请办理规划审批手续。

城乡规划主管部门要加强对地下空间开发建设的验线管理和规划条件核实，加大巡查力度。对于在规划区内未取得建设工

程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证确定的内容开发利用地下空间的违法建设行为，应严格依照《城乡规划法》、《福建省实施〈城乡规划法〉办法》等法律法规进行处罚。

四、推进城市基础设施地下化和综合化

各级市政主管部门应加快推进城市基础设施地下化、综合化，充分利用地下空间开发建设地下停车场、地下管线、地下交通干线、连通通道、垃圾回收等市政基础设施。福州、厦门、泉州等地应当加快推进城市轨道交通建设。各地应结合地下空间开发利用，鼓励将现有地面上的各类管线、变电站、配电箱（柜）等下地，达到节约用地，减少纠纷，洁净地面空间观感等目的。

各级市政主管部门应当合理开发利用管线空间资源，按照统一规划、集中建设、分类管理的指导原则，推进地下管线综合开发利用。城市管线和地下空间是公共资源，要切实加强管线规划的集中管理与规划审批，有效维护城市地下管线的建设管理秩序，依法保护合法的城市地下管线工程。城市地下管线权属单位要建立有效管理机制，定期对地下管线进行维护保养、运行状态评估和安全隐患排查，定期组织开展城市地下管线普查，建立健全地下管线信息系统和档案管理制度，加快城市地下危旧管网更新改造等工作。管线空间资源开发利用应当做到科学规划、合理预埋、满足发展需要。各地应当大力发展城市地下公共管廊建设，条件不具备的可先行建设弱电管廊。管线权属单位若需在已建地下公共管廊（弱电管廊）周边布设管线，应当租用已建的地下公

共管廊。管廊建设资金可采用政府投资、社会集资、吸纳民资相结合的融资方式，按照“谁投资、谁受益、谁维护”的原则，管线建设单位有权自营或者依法进行转让、租赁。

五、加强地下空间工程建设活动监督

各级建设主管部门应当加强对地下空间工程建设活动进行监督管理。结合地面建筑一并开发建设的地下空间工程是建筑工程不可分割的一部分，其勘察设计、施工图审查、施工、监理必须由承担建筑工程主体勘察设计、施工图审查、施工、监理的一家单位完成，不得肢解发包。地下空间应当按照排水规划做好防洪排涝，雨污分流等工作。地下空间工程建设应当符合国家有关规定、标准和规范，并严格依法履行勘察设计、施工图审查、施工许可、竣工验收及备案等基本建设程序。

地下空间工程设计应考虑地面及周边建（构）筑物、市政设施、地下管线、文物、古树名木、公共绿地等的保护，使用功能与出入口设计应与地面建设协调，满足地下空间对环境、安全和设施运行、维护等方面的使用要求。属于《市政公用设施抗灾设防管理规定》（住房城乡建设部令第1号）规定范围的地下工程设施，建设单位应在初步设计阶段组织专家进行抗震专项论证。

地下空间工程施工涉及挖掘道路、封闭交通的，建设单位应当与各管网所有单位、市政部门签署拆改、占用协议。地下空间的建设单位应当科学合理地协调地表空间和地下空间的承载、震动、污染、噪声及相邻建筑物的安全，不得影响树木正常生长和

绿地的使用功能，不得妨碍地表的规划功能。

地下空间工程开工前，施工单位应当制定周密的施工方案（内容包括工期计划、工序流程、场地布置、绿色环保、质量安全保证措施等），严格按照住房和城乡建设部《危险性较大的分部分项工程安全管理办法》（建质[2009]87号）要求，危险性较大的分部分项工程应当编制专项施工方案，超过一定规模的危险性较大的分部分项工程，其专项施工方案应当通过专家论证，并严格按方案及有关规范标准组织实施。施工单位应当采取有效的安全和防护措施，确保周边既有房屋建筑、市政基础设施（含地下管线）安全正常使用，尽量避免因施工干扰城市正常的交通和生活秩序，对临时损坏的地表地貌应及时恢复。地下空间工程应当参照《福建省城市轨道交通工程关键节点施工前条件验收暂行规定》（闽建[2013]7号）的要求加强施工现场安全质量管理，影响地下空间工程安全质量的关键节点施工前，施工单位应对技术、环境、人员、设备等相关条件是否满足工程质量和安全生产要求进行自控自检，建设单位应组织勘察、设计、施工、监理、质量检测、第三方监测等单位对相关条件进行验收。地下空间工程应当依法进行竣工验收，经验收合格的，方可交付使用。地下空间工程项目竣工验收合格后，建设单位应当在3个月内向当地城建档案管理机构移交完整的建设档案。

六、做好地下空间建（构）筑物权属登记

各地应健全完善城市地下空间建（构）筑物权属登记制度。

地下空间建（构）筑物所有权的设立、变更、抵押、转让和消灭，应当向所在地市、县房屋登记机构办理登记手续。

结合地上建筑一并开发建设的地下空间建（构）筑物，与地上建筑一并由建设单位（投资人）依法申请办理房屋所有权初始登记。结合民用建筑修建的地下人防工程，在房屋登记簿和房屋权属证书中应注明“结合修建人防工程”，其中，属于平战结合的，应同时注明其平时用途和“战时应按照国家相关法令使用”；设计文件标明属于人防专用设施范围的，所有权登记为全体业主所有。单独修建的具有独立利用价值的地下空间建（构）筑物办理房屋所有权初始登记的，在房屋登记簿和房屋权属证书中应注明“地下建（构）筑物”。

福建省住房和城乡建设厅
2014 年 5 月 22 日