

# 温州市人民政府办公室文件

温政办〔2014〕56号

---

## 温州市人民政府办公室关于 印发《加强温州市城市地下空间开发 利用管理实施意见》等文件的通知

各县（市、区）人民政府，市各有关单位：

《关于加强温州市城市地下空间开发利用管理的实施意见》、《温州市城市地下空间建设用地管理的意见》、《温州市地下人防工程建设管理的意见》和《温州市房屋与市政工程地下空间建设管理的意见》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

温州市人民政府办公室

2014年5月8日

# 关于加强温州市城市地下空间 开发利用管理的实施意见

为加强城市地下空间开发建设管理，合理开发利用本市地下空间资源，促进土地节约集约利用，保障地下空间权利人合法权益，根据国家、地方和部门有关法律法规及规范性文件的规定，结合本市实际，制定本实施意见。

一、地下空间开发建设应坚持统筹协调、规划引领、集约高效、有序利用的原则，推进体制机制和政策创新，依法加强规划建设管理，优化城市功能配置，提高城市空间资源利用效率和综合承载能力，构建城市立体发展格局。通过综合开发、有效利用、平战结合、服务民生，促进城市地下空间的可持续开发利用，努力实现城市地下空间开发利用经济效益、社会效益和环境效益的有机统一。

二、地下空间范围是指地下建筑物水平投影范围和竖向高程等权属界线封闭的空间。地下空间开发利用具体包括由同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下工程（以下简称结建地下空间）和独立开发建设的地下工程（以下简称单建地下空间）。市政道路、公共绿地、公共广场等已建成的公用地的地下空间开发视为单建地下空间工程。

单建地下空间和结建地下空间的规划、建设、用地、权属登记和运行等应按本实施意见执行。

三、建设行政主管部门是全市地下空间开发建设管理的牵头协调机构；规划行政主管部门负责地下空间建设用地的规划审批管理；土地行政主管部门负责地下空间建设用地使用权的供应管理及土地登记；人民防空主管部门负责用于人民防空的地下空间开发利用，以及按人民防空要求设防的地下空间的专业管理。发改、财政、公安、交通运输、环保、电力等部门和各区人民政府、市级功能区管委会按照职责分工，做好地下空间开发建设管理的相关工作。

四、根据城市发展需要，编制城市地下空间开发利用规划。城市地下空间开发利用规划是城市总体规划的专项规划，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，与相应的城乡规划和各类城市专项规划相衔接。

五、规划行政主管部门组织制订城市重要区域的地下空间开发利用控制性详细规划，具体规定城市重要区域地下空间开发利用的规模、功能、平面布局、交通与公建设施配套、与周边区块地下空间的通道连接等要求，提出地下空间资源综合利用的各项控制指标。

规划行政主管部门应当和相关管理部门共同编制城市地下管线专项规划，报市人民政府批准后实施，并可根据城市建设需要对各专项规划进行调整。地下管线原则采用综合管沟（廊）等集中布置方式进行规划建设。

规划行政主管部门在核发建设选址意见书或出具规划设计条

件时，根据政府部门或项目牵头单位开展的前期研究结论，明确地下建（构）筑物用地范围与起止深度范围、建设规模、使用功能及连通方式等规划条件，对上部、地面设施作出要求，并对商业、办公、娱乐、仓储等经营性开发利用提出具体要求。

规划条件对地下工程未明确连通要求的，建设单位可与相邻建筑所有人达成连通协议，形成连通方案。

六、开发利用地下空间应当取得建设用地使用权。建设单位使用地下空间建设用地应当以有偿使用方式取得，审批文件明确地下连同地表建设用地使用权开发使用的，地下空间连同地表作为整体一并办理用地审批手续。工业、商业、旅游娱乐和商品住宅等经营性地下空间以及同一宗地下空间有两个以上意向者的，须以招标、拍卖或挂牌方式出让地下空间建设用地使用权。但符合划拨条件的地下空间建设用地可以采用划拨方式。

七、鼓励建设单位在自有已取得合法权属的住宅小区、商业办公、市政道路、公园绿化等用地范围内，开发建设地下停车库等公建配套建设项目，供地方式可以协议方式出让。

八、建设单位按照基本建设程序开发建设地下空间。对结合地表建设工程进行地下工程建设的，规划行政主管部门应随地表建设工程一并办理规划许可手续，土地行政主管部门一并办理供地审批手续。

单建地下空间工程需占用原已设立地表建设用地的地下部分开发建设的，建设单位应采取有效措施确保原已实施的地表建设

工程使用的安全性。

九、城市地下空间工程建设必须符合城市地下空间规划，服从建设管理。建设单位进行地下工程建设，应依法经相关行政主管部门批准后方可实施。

十、建设单位在取得施工许可证后方可进行地下工程施工。对于结建地下空间工程，应当与地上工程一并申领施工许可证。

十一、地下空间工程竣工后，建设单位应当组织设计、施工、监理等单位进行竣工验收，报送建设主管部门备案，并按规定移交建设项目档案。

十二、单建地下空间工程建设用地使用权人应当持相关材料申请办理地下建设用地使用权初始登记，地下建设用地使用权初始登记以宗地为单元，按地下空间最大水平投影占地面积发证。待地下空间工程建成验收后凭房产证等资料申请办理变更登记。结建地下空间可归并地表整体一并办理建设用地使用权。

十三、地下空间房屋所有权人应当持用地、规划、建设等权属来源证明、审批及验收材料申请办理地下房屋所有权证。

十四、地下空间的房屋登记应当在登记簿及权利证书中注明“地下建筑物”。对于独立开发的人防工程，可按规定进行权属登记，颁发相应权证，并在产权证中注明“人防工程”；对依法结合民用建筑修建的防空地下室，由市政府根据国家、地方和部门的有关政策另行明确。

十五、因人民防空、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，需要使用或借用地下空间的，地下空间权利人应当依法为实施单位提供便利，并不得损坏相关设施。

十六、地下空间物业和设施的所有人、使用人或者物业管理单位应当对地下空间物业和设施进行日常管理和维修，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和指引，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。

十七、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。

十八、地下空间应当做好防洪排涝、雨污分流等工作。地下空间物业和设施的所有人、使用人和物业管理单位应当制定防汛预案，加强地下空间防汛管理。

十九、积极引导鼓励社会资金参与城市地下空间开发利用，加快构建多元化投融资机制，地下空间开发建设应通过多渠道的融资手段加以落实，各单位要积极创造条件，通过以奖代补等方式，鼓励、吸引社会资金参与地下空间的投资建设。

二十、国土资源、规划、住建、人防和公安消防等部门要严格管理，简化审批程序，加快推进地下空间的开发建设工作。

二十一、涉及地下空间开发建设的各类政策性收费和专项费用的征收按照减免原则办理，具体办法另行制定。

二十二、各县（市）可根据本意见制定实施细则。

二十三、本意见及配套文件由市住建委负责解释。

# 温州市城市地下空间建设用地的 管理的意见

为加强市区地下空间建设用地使用权管理，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《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《土地登记办法》、《浙江省人民政府关于加快城市地下空间开发利用的若干意见》和《浙江省地下空间登记办法》等规定，现就加强城市地下空间建设用地管理提出如下意见：

一、建设单位使用地下空间进行开发建设应当以有偿使用方式取得国有建设用地使用权。但符合《划拨用地目录》的建设项目可以划拨方式取得。

二、属以下情形的地下空间，可以划拨方式取得：

（一）单建或结合道路、绿地、广场、操场等公建项目建设，且面向社会提供公共服务的非营利性地下社会公共停车场；

（二）城市地下公共交通、市政管廊等基础设施项目；

（三）其他地下空间建设项目符合《划拨用地目录》的。

三、属以下情形的地下空间，可以协议出让方式取得：

（一）与城市地下公共交通设施配套同步建设、不能分割实施的经营性地下空间建设项目；

（二）建设单位在自有已取得合法权属的住宅小区、商业办

公、市政道路、公园绿化等用地范围内，开发建设地下停车库等配套地下空间建设项目；

（三）村二产、三产安置留地单建地下空间建设项目；

（四）其他符合协议出让条件的地下空间建设项目。

四、单建地下空间建设规划参数以规划行政主管部门提供的规划设计条件或核发的《建设用地规划许可证》以及规划用地红线图为准(若规划调整的，以调整后的规划批准文件为准)，规划批准文件应明确水平垂直投影平面界址、起止竖向界限、使用性质、建筑面积、允许建设的范围等规划条件。结建地下空间参照执行。

五、单建地下空间的建设单位取得项目批准文件和建设用地规划许可证后，按规定程序申请办理用地审批手续。通过招标、拍卖或挂牌出让方式供地的地下空间建设单位，凭出让合同到发改、规划、住建等部门办理项目备案(核准、审批)、规划许可、施工许可等手续。

六、以行政划拨或协议出让方式供地的结建地下空间建设项目，随地表建设项目取得项目批准文件和建设用地规划许可证后，建设单位按规定程序申请一并办理用地审批手续。属于公开出让的，规划行政主管部门应明确地表建筑连同结建地下空间的规划设计条件及用地红线图后，国土资源部门按规定程序组织地表结建地下空间建设用地使用权的招标、拍卖或挂牌出让。以有偿使用方式取得的，国土资源部门根据地表建筑连同结建地下空间的



规划指标一并计收地价。

七、出让地块规划设计条件未明确结建地下空间的起止深度、使用功能、建筑面积等规划指标的，结建地下空间建设内容由规划行政主管部门在建设项目实施过程中逐步细化完善。国土资源部门应在出让文件中明确结建地下空间地价款收取标准、缴纳方式、结算方式等内容。建设项目竣工后，凭规划部门验收确认的建设内容及建筑面积结算地价款和土地登记。

八、结建地下空间经规划许可作为配套车库（位）使用的，地价款按评估单价在复核验收时结算。建设单位需申请预售车库（位）的，可根据初步设计方案批复预收地价款。

结建地下空间经规划核定单独计算地下容积率指标的，地价款按平均成交楼面价在地块复核验收时结算。规划许可的地下建筑用途与地块批准用途不符的，视为改变用途，按规定收取地价款。

九、建筑区划内配建的地下停车库（位），除需无偿移交给政府的以外，应当首先满足本建筑区划内业主的需要，其权属由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。

十、按照法律规定的用途类别，确定相应的地下空间建设用地使用权出让年限。结建地下工程建设用地使用权出让终止年限应与地表建设土地使用权出让终止年限一致；连同地表建筑物一并建设的地下车库（位）及其他附属配套地下建筑物的土地用途及出让年限，与该地表建筑物的主要用途及出让年限一致。

十一、地下空间建设用地使用权登记类型及程序，参照国有建设用地使用权登记规定办理。单建地下空间，如地表已设立使用权的，须履行公告程序。

十二、地下空间建设用地的土地用途应以用地批准文件为依据，按照国家土地分类标准确定。与地表建筑物一并审批且有多种用途的地下建设项目，应按规划和用地审批时确认的用途进行登记。

十三、结建地下空间将地下建筑物的建筑面积计入整体建筑面积，按权利人拥有的地下建筑面积占整体建筑面积的比例分摊地表建筑占地面积。

单建地下空间有两种以上供地方式、用途或两个以上使用权人的，可根据建筑面积比例确认地下建设用地使用权面积。

十四、土地登记机构办理结建地下空间的建设用地使用权登记时，应当在权利证书中备注“含地下建设项目”，地下建筑部分办理分割登记后不再进行备注。

十五、申请地下空间建设用地使用权登记，应当提交下列资料：

（一）土地登记申请书；

（二）土地登记申请人的身份证明（个人提供身份证明或户籍证明，单位提供营业执照或机构代码证及法定代表人证明）；

（三）土地权属来源证明；

（四）需房屋产权证明的，应当提供地下空间房屋产权证明

及经房屋登记部门确认的地下空间房屋测绘资料；

（五）需缴纳土地税费的，应当提供税费缴纳证明；

（六）需要提供图件资料的，应当提供有资质的土地勘测机构出具的宗地图和测绘资料；

（七）其他相关部门的确认意见；

（八）委托办理的，应当提交委托书、受托人的身份证明；

（九）国土资源部门认为应当提交的其他证明材料。

十六、本意见自印发之日起试行，此前出台的《温州市地下空间建设土地使用权管理办法》（温政办〔2011〕192号）与本意见不一致的，以本意见为准。国家和省有新规定的，按新规定执行。

# 温州市地下人防工程建设管理的意见

为加强和规范地下人防工程的建设与管理，根据《中华人民共和国人民防空法》和《浙江省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》等精神，结合我市实际，提出如下意见：

一、本意见所称地下人防工程是指本市行政区域内为保障战时人员与物资掩蔽、人民防空指挥、医疗救护、物资储备等而单独修建的地下防护建筑，结合地面建筑修建的战时可用于防空的地下室（以下简称防空地下室），及城市地下空间开发兼顾人防要求的工程。

二、本意见适用于地下人防工程的规划、建设、使用、维护及相关管理活动。

三、全市各类新建、扩建民用建筑（工业生产厂房除外），必须按照国家 and 省有关规定修建地下人防工程，并与地面建筑同步规划、设计、建设、竣工验收。

四、任何地方和部门不得批准免建、少建、缓建防空地下室或者降低建设标准。城市新建民用建筑项目申请防空地下室易地建设的，必须符合规定条件，各级人防部门要严格把关，坚持“以建为主、以收促建”的原则，不得违规以收代建。

五、对于廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、棚户区改造安置房、旧住宅区整治、农房和城中村改造建设等保障性住

房、中小学和幼儿园教学用房、养老院及为残疾人修建的生活服务设施、工业用地非生产性用房等民用建筑，适宜修建防空地下室的，不得以免缴防空地下室易地建设费为由拒建防空地下室；对于不适宜修建防空地下室的，按国家有关规定免收防空地下室易地建设费。

六、城市地下空间的开发利用、城市公共绿地、广场、地下交通干线、地下过街道、隧道、地下停车场及其他地下工程的建设与其他重大基础设施的规划和建设，必须兼顾人民防空功能，满足防护要求。人防主管部门应参与项目论证规划和建设管理工作。

已经依法履行结合民用建筑修建防空地下室义务的民用建筑建设项目，其防空地下室以外的地下工程，暂不列入兼顾设防范围。地下工程应与附近人防工程相连通，暂时不能连通的，应规划预留连通口。

七、鼓励社会力量参与地下人防工程建设，社会投资者在法定义务外建设地下人防工程和兼顾人防工程，所有权归社会投资者所有，享受国防工程和社会公益性项目有关优惠政策，所有权人对地下人防工程依法享有占有、使用和收益权，可以行使转让、拍卖、申请抵押贷款等权利。

八、地下人防工程应按照国家有关规定，委托具有相关资质的设计、监理和防护设备生产方进行建设活动，确保人防工程质量安全。

九、建设和施工单位应按照经批准的防空地下室施工图设计文件和国家强制性标准要求施工。防空地下室与兼顾人防工程设计变更，涉及布局、面积、战时功能、防护标准等重要内容的，其设计文件应当重新报经审查批准。

十、建设单位建设平战结合地下人防工程，应按照规定制定平战转换方案。工程验收前要完成平战转换预案编制工作，落实责任单位、责任人员和转换器材，按规定时限完成功能转换。合理控制人防工程孔口防护平战转换量，临空墙上供平时使用的出入口必须安装防护密闭门。

十一、依法配建的防空地下室，待国家有关法律明确其所有权归属后再行确权，但可以出租的方式进行使用，租期由投资人和承租者商定。

依法配建的防空地下室，建设单位在组织竣工验收前，应按照设计文件和规范要求实地标注，以便管理和使用。

防空地下室实地标注的范围包括防空地下室围护结构所围成的区域（非防护区不包括在内）及防空地下室战时出入口（不包括专供平时使用的出入口）区域。

防空地下室的实地标注应依据人防主管部门审核确认的防空地下室范围线图进行。

十二、建设单位（个人）应当组织施工单位按照有关行政法规、技术标准与审查合格的施工图设计文件进行地下人防工程施工，委托相关单位进行防护、防化性能检测。

十三、地下人防工程与兼顾人防工程防护设备预埋件的预埋，应当与土建施工同步进行。除允许临战安装外，防护设备应当在竣工前一次性安装到位。

十四、防空地下室交付使用前，除地理坐标和防护标准等信息必须保密外，建设单位（个人）应当按照有关要求设置标志。任何单位和个人不得涂改、伪造防空地下室标志。

十五、地下人防工程的维护管理实行“谁使用、谁负责”的原则。人防主管部门直接管理使用的人防工程，由人防部门负责维护管理；居民住宅小区的防空地下室由小区物业管理单位根据物业服务合同进行维护管理，并接受人防部门监督检查，其他防空地下室的维护管理由其工程使用单位负责。防空地下室确无单位管理的，由人防部门按有关规定办理手续，列为公用人防工程管理。

任何单位和个人不得破坏、擅自拆除人防工程及附属的防护设备设施，不得改变人防工程的主体结构，降低防护能力。

十六、对因城市建设需要拆除、报废的地下人防工程，应按规定办理审批手续，由拆除、报废单位负责补建或补偿，经批准报废的人防工程，由隶属单位予以回填或者加固，因工程建设导致人防工程报废的，由建设单位承担回填或加固的费用。

十七、在不影响防护效能的条件下，应当按照“谁使用、谁负责，有偿使用、用管结合”的原则，鼓励平时使用地下人防工程。

地下人防工程平时使用应当符合国家有关消防、治安、卫生等规定。安全使用责任由其所有者和平时使用单位（个人）共同承担。

维护管理单位（个人）应当与平时使用单位（个人）签订消防等安全责任书，对使用安全进行监督检查，对安全管理负连带责任。



# 温州市房屋与市政工程地下空间 建设管理的意见

为加强房屋与市政工程地下空间开发建设管理，充分利用地下空间资源，促进社会效益、经济效益和环境效益，保障地下空间使用安全高效，根据《中华人民共和国建筑法》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程质量管理条例》和《关于加强温州市城市地下空间开发利用管理的实施意见》精神，结合本市实际，制定本意见。

一、本市行政区域内房屋与市政工程地下空间的建设、使用及相关管理活动，适用本意见。

二、本意见所称房屋与市政工程地下空间是指规划用地红线范围内建设于房屋与市政工程室外标高以下的空间，包括全地下空间和半地下空间。

规划用地红线范围内的房屋建筑工程地下空间设有人防工程的，属于结建式人防工程。

三、建设行政主管部门负责房屋与市政工程地下空间的建设监督管理。

四、房屋与市政工程地下空间应与房屋主体工程、市政工程同步，做到同时设计、同时审查、同时审批、同时建设、同时验收、同时交付使用。

房屋与市政工程地下空间与主体工程的设计应统一发包，由

具备相应设计资质的单位承接，不得肢解发包。

房屋与市政工程地下空间与主体工程的施工图审查应统一委托，由具备相应施工图审查资质的单位承接，不得肢解。

房屋与市政工程的强弱电配套设备用房可以布置于地下空间，设计各个环节应出具防渗、防潮、防洪水等技术措施。建设单位、设计单位等不得擅自变更经许可的房屋与市政工程地下空间的使用功能。

五、房屋与市政工程地下空间，与房屋建筑工程主体、市政工程施工应统一申领施工许可证。建设单位在取得施工许可证后方可进行工程施工。

六、房屋与市政工程深基坑是指开挖深度超过 4 米（含 4 米）的基坑，以及深度虽未达到 4 米，但存在厚回填土、流砂等复杂地质条件或基坑开挖深度 3 倍范围内有重要建（构）筑物、住宅、古树名木、城市道路、地下管线的基坑。

深基坑工程勘察可包含在主体工程勘察中。当场地岩土工程条件复杂不能满足基坑工程需要时，应进行专项勘察。

应委托具备相应设计资质的单位承接深基坑支护设计。

深基坑支护设计应通过施工图审查后方可施工。

基坑开挖深度 3 倍范围内有重要建（构）筑物、住宅、古树名木、城市道路、地下管线等需严加保护，并在施工过程中按规定进行监测。

七、房屋与市政工程地下空间与房屋主体施工应统一发包，由

具备相应资质的施工单位承担，不得肢解发包。市政工程地下空间与市政工程施工宜统一发包，由具备相应资质的施工单位承担。

施工单位应严格按图施工，不得擅自变更。

监理单位应严格按施工图内容监理。

建设单位应在地下工程开工前，将保护措施告知相关建筑物、市政设施、文物、古树名木、公共绿地等的产权人或者管理人。

八、房屋与市政工程地下空间，与房屋建筑工程主体、市政工程施工应统一验收，经验收合格后方可交付使用。建设单位应在竣工验收 6 个月内向建设部门备案、城建档案管理机构报送有关资料。

九、产权人、使用单位或物业管理单位对地下空间安全使用负责，履行下列职责：

（一）在使用或装饰装修中不得擅自改变地下空间的使用功能及结构，需改变原结构设计的应按规定重新办理审批手续。

（二）建立维护管理制度，定期开展检查维护，记录档案。

（三）制定防汛防灾预案和消防制度，加强管理。

（四）应定期检查公共场所的空气质量，符合公共场所卫生标准要求。

（五）应充分利用资源，将地下机动车停车信息及时对外公告，建立错时停车制度。

（六）平战结合的地下空间，应保证战时能迅速提供给有关单位使用。

---

抄送：市委、市人大常委会、市政协办公室。

---

温州市人民政府办公室

2014 年 5 月 8 日印发

---