

南京市人民政府令

第 323 号

《南京市城市地下空间开发利用管理办法》已经 2018 年 4 月 8 日市政府第 5 次常务会议审议通过，现予公布，自 2018 年 5 月 14 日起施行。

市长：



2018 年 4 月 14 日

南京市城市地下空间开发利用管理办法

第一章 总 则

第一条 为了规范本市城市地下空间开发利用，合理开发利用城市地下空间资源，进一步完善城市功能，提高土地综合利用率，根据《中华人民共和国物权法》、《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》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内城市地下空间（以下称地下空间）的规划、用地、建设、登记、使用等开发利用管理活动，适用本办法。具体范围由本市地下空间开发利用总体规划划定。

法律、法规对地下空间的人民防空、防震减灾、文物保护、轨道交通、城市地下综合管廊、地下管线、水域及其设施管理等另有规定的，从其规定。

第三条 地下空间开发利用遵循统一规划、综合开发、合理利用、公益优先的原则，坚持社会效益、经济效益、环境效益、战备效益和城市综合防灾效益的协调统一。

第四条 地下空间优先用于建设地下交通、市政工程、应急防灾、公共消防、人民防空、环境保护、安全保障等城市基

基础设施和公共服务设施。鼓励建设地下商业、工业、仓储以及体育、文化等公共服务设施。

第五条 市人民政府加强对地下空间开发利用管理的组织和领导，将地下空间开发利用管理纳入国民经济和社会发展规划，保障资金投入，完善和维护地下空间开发利用秩序。

市人民政府设立市地下空间开发利用综合协调机构，研究解决本市地下空间开发利用中的重大事项，协调和督促有关行政主管部门依法履行管理职责。办公室设在市人防行政主管部门。

区人民政府、江北新区管理机构应当建立地下空间开发利用管理综合协调机制，明确有关部门或者机构做好地下空间开发利用的监督管理工作。

第六条 人防行政主管部门负责地下空间开发利用的综合协调和涉及人民防空事项的相关管理。

规划行政主管部门负责地下空间开发利用专项规划、地下空间片区规划以及详细规划的组织编制和实施管理。

国土资源行政主管部门负责地下空间建设用地管理和地下空间建设用地使用权及建（构）筑物的不动产权属登记。

房产行政主管部门负责地下空间建（构）筑物结构使用安全、物业管理的监督管理。

环境保护行政主管部门负责地下空间建设、使用中污染防治的监督管理。

公安机关负责地下空间建设、使用中的治安、道路交通和消防安全监督管理。

工商行政主管部门依法负责地下空间市场秩序的监督管理。

发展和改革、城乡建设、财政、交通运输、安监、城市管理、水务等行政主管部门和轨道交通经营单位，按照各自的职能分工做好地下空间开发利用管理的相关工作。

第七条 鼓励社会资本投资开发利用地下空间，推广政府和社会资本合作模式，推进竖向分层立体综合开发，横向相关空间互相连通。

第二章 规划管理

第八条 市规划行政主管部门会同市人防行政主管部门按照科学适度、集约高效、以人为本、融合发展的原则，组织编制本市地下空间开发利用专项规划，并依法组织进行环境影响评价，报市人民政府批准后实施。

地下空间开发利用专项规划的内容包括地下空间开发利用

的发展策略、地下空间和地下设施布局、建设控制要求、引导政策、环境影响篇章或者说明等。

地下空间开发利用专项规划应当符合城市总体规划、土地利用规划，并与人民防空、道路交通、轨道交通、城市地下综合管廊、地下管线、海绵城市、绿化园林、商业网点布局、文物保护、消防等专项规划相衔接。

第九条 市规划行政主管部门会同市人防以及相关行政主管部门，组织编制地下空间开发利用片区规划，报市人民政府批准后实施。

地下空间开发利用片区规划根据地下空间开发利用专项规划中片区的规划引导要求编制，内容包括地下空间现状分析、资源评估与规模预测，规定发展目标与策略、开发利用分区、竖向分层布局、专项设施布局、重点地区引导、规划实施建议、地下空间保护利用等。

第十条 市规划行政主管部门会同市人防等相关行政主管部门，组织编制重点地区地下空间详细规划，报市人民政府批准后实施。

重点地区是指地下空间开发利用专项规划确定的重点建设的城市各级中心、综合交通换乘枢纽、轨道交通站点等地区。

重点地区地下空间详细规划根据地下空间开发利用专项规

划中重点地区的规划引导要求编制。内容包括地下空间的开发边界、建设规模、功能布局、设施分布、开发强度、竖向高程、出入口位置、地下公共通道位置与大致范围、连通方式以及分层要求等。

第十一条 市规划行政主管部门组织编制城市控制性详细规划，应当设置地下空间开发利用的专门章节，明确重点地区以外其他地区地下空间开发利用的规划建设要求。

第十二条 单独新建地下公共停车场可以配建附属商业设施。具体适用范围、配建比例等由市人防行政主管部门会同市规划、国土资源、交通运输、商务等行政主管部门制定，报市人民政府批准后实施。

第十三条 加强地下空间的复合利用，在确保安全和不妨碍学校教育教学秩序的前提下，政府统筹开发利用中小学地下空间，依法建设必要的城市基础设施。

第十四条 建设单位开发利用地下空间的，依法申请办理规划选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

第十五条 结建地下空间建设工程应当与地表建设工程一并申请办理规划审批手续。单建地下空间建设工程应当单独申请办理规划审批手续。

第十六条 地下建设用地使用权分层取得的，分层申请办理地下空间

建设工程规划审批手续。

第十四条 地下空间建设用地规划许可应当载明地下空间使用性质、水平投影控制范围，有必要的还应当明确垂直空间范围、建设规模等内容。

地下空间建设工程规划许可应当载明地下建（构）筑物水平投影建设范围、竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、使用功能、公共通道、地下空间之间的连通要求等内容。

第十五条 新建地下空间建设工程的外围边线与用地界线等退让距离，应当符合法律法规、相关规划和技术标准的要求。

第三章 用地管理

第十六条 开发利用地下空间依法分层取得地下建设用地使用权。

地下建设用地使用权的深度和范围按照满足必要的建筑功能和结构需要确定。

地下建设用地使用权的设立和行使，不得损害其他建设用地使用权人及相关权利人的合法权益。

第十七条 除依法可以划拨供地的以外，单建地下空间的地下建设用地使用权应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让；

符合规划并满足下列情形之一的，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建设城市基础设施和公共服务设施的；

（二）与城市基础设施和公共服务设施配套同步建设的经营性地下空间，且不能分割的；

（三）公共停车场地下建设用地的供地计划公布后，同一宗地只有一个意向用地者的；

（四）按照规划条件设置，穿越市政道路、公共绿地、公共广场等公共用地的连通通道，且不属于划拨用地的；

（五）其他依法可以协议出让的情形。

结建地下空间的建设用地使用权与地表建设用地使用权一并取得。

第十八条 地下建设用地使用权的审批程序，可以根据地表建设用地使用权的相关规定执行。

第十九条 以招标、拍卖或者挂牌方式出让地下建设用地使用权的，市国土资源行政主管部门依据规划条件和人防行政主管部门出具的书面建设要求，制定每宗用地的出让方案，载明拟出让地下空间的四至范围、用途、建设规模等相关条件，报市人民政府同意后组织实施。

地下空间出让方案内容，纳入国有土地使用权出让要求。

第二十条 本市城乡一体化土地立体空间基准地价，由市国土资源行政主管部门组织制定。

有偿使用地下建设用地使用权的，按照规定交纳土地出让金。

单建地下空间的建设用地使用权单独进行宗地地价评估，结建地下空间的建设用地使用权可以与地表建设用地使用权一并进行宗地地价评估。

第四章 建设管理

第二十一条 地下空间建设工程的设计应当满足地下空间对环境保护、防水排涝、结构安全和设施运行、维护等方面的使用要求，使用功能、出入口设计应当与地表建（构）筑物相协调。

第二十二条 地下空间建设工程的施工许可、工程质量以及竣工验收应当按照有关法律法规的规定执行。

第二十三条 地下空间建设工程的建设单位应当履行下列职责：

（一）对地面及周边现有建（构）筑物、市政设施、人民

防空工程、水利设施、地下管线、古树名木、公共绿地进行调查、记录；

（二）对相邻的合法建（构）筑物、附着物及地下管线采取有效的安全防护措施，维护地表规划功能；

（三）制定应急预案并实行动态监测，发现险情时立即启动应急预案，并及时报告相关行政主管部门；

（四）法律、法规和规章规定以及合同约定的其他职责。

第二十四条 按照规划条件和土地出让合同约定应当进行地下连通的，建设单位、地下建设用地使用权人等相关利益主体应当实施地下连通。

先建单位应当按照规划条件预留地下连通工程的接口，后建单位应当按照规划条件和土地出让合同约定承担后续地下工程连通义务。

地下空间公共交通设施应当预留地下连通工程的接口，用于人员疏散和应急救援。

第二十五条 地下建设用地使用权人和地下空间建（构）筑物所有权人应当按照规划条件和土地出让合同（划拨决定书、建设用地批准书）约定的用途利用地下空间，不得擅自改变。

鼓励地下空间的相互连通，可以适度开发相关配套设施。地下空间连通确需变更用途且符合城市规划要求的，由市人防

行政主管部门会同市规划、城乡建设、房产、国土资源、消防等行政主管部门制定方案，经市地下空间开发利用综合协调机构研究后，报市人民政府批准实施。

第五章 权属登记

第二十六条 地下建设土地使用权及建（构）筑物所有权按不动产登记的相关法律法规进行登记。

第二十七条 地下建设土地使用权及建（构）筑物所有权按照相应的不动产单元进行登记。

第二十八条 按照规划许可建成的地下空间建（构）筑物，经规划核实和竣工验收合格后，按照地下空间建（构）筑物外围垂直投影所及范围确权登记。

第二十九条 地下建设土地使用权及地下空间建（构）筑物所有权的不动产登记，在不动产登记簿及权属证书或者登记证明中注明“地下使用权”。属于人民防空工程的，注明“地下使用权-人防工程”，并按照批准文件记载平时用途。

第六章 使用管理

第三十条 地下空间建（构）筑物应当按照相关规定经首次登记后方可销售、出租。

依法按照国家、省规定的比例修建的人民防空工程，应当按照设计文件在实地标注，任何单位和个人不得出售。

第三十一条 对公众开放的地下空间，负有维护管理责任的单位（以下称维护管理责任单位）应当履行下列职责：

（一）按照规定用途合理使用地下空间，保障出入口等公共通道的畅通；

（二）建立健全安全责任制，防范危害公共安全和人身健康的治安事件、公共卫生事件和环境污染事故；

（三）建立健全维护管理制度，定期检查维护消防、通风、排污、照明、监控等设施，保障正常运行；

（四）制定应急预案，配备报警装置和必要的应急救援设备、设施；

（五）法律、法规和规章规定以及合同约定的其他职责。

第三十二条 地下空间的安全出口、疏散通道应当符合安全规范，疏散指示标志明显，应急照明设施运行正常。

地下空间使用经营期间安全出口、疏散通道应当保持畅通，不得被封闭、上锁、隔断、堆物和堵塞。

第三十三条 发现地下空间存在安全隐患的，维护管理责任单位应当及时组织整改并消除隐患；安全隐患严重的，应当立即停止使用。地下空间内发生安全事故的，维护管理责任单

位应当立即采取应急救援措施，并向有关行政主管部门报告。

第三十四条 维护管理责任单位应当按照有关规定配备自救器材和辅助逃生设施，不得擅自改变地下空间建（构）筑物防火条件，不得影响人员安全疏散和消防设施正常使用。

第三十五条 维护管理责任单位应当按照有关防汛管理的规定，及时发现和处理险情，汛期服从防汛指挥机构的调度指令。对公众开放的地下空间还应当配备防水挡板、沙袋等物资器材。

第三十六条 任何单位或者个人不得从事下列行为：

（一）在地下空间内违法生产、储存、销售易燃易爆、有毒有害、放射性等危险物品；

（二）向地下空间内违法排入废气或者倾倒生活垃圾、建筑垃圾等废弃物；

（三）在地下空间内使用液化石油气和闪点低于六十摄氏度的液体作为燃料；

（四）在地下空间内设置住宅、幼儿园、早教机构、养老院等；

（五）故意损毁地下空间设置的各类安全设施、设备；

（六）法律、法规规定的其他禁止行为。

第三十七条 市地下空间开发利用综合协调机构应当组织

建立本市地下空间开发利用信息系统，并对其进行动态管理。规划、国土资源、城乡建设等相关行政主管部门应当及时将地下空间信息告知市人防行政主管部门。建设单位对信息数据采集工作予以配合。

除涉及国家安全等需保密的信息外，地下空间信息资源应当实现共享。

第三十八条 使用人民防空工程，应当签订安全使用责任书。因租赁等情形使用权发生变更的，使用单位应当向人防行政主管部门备案。

第三十九条 为了公共利益的需要，依照法定的权限、条件和程序收回地下建设用地使用权、征收地下空间建（构）筑物的，应当依法给予补偿。

第七章 法律责任

第四十条 违反本办法规定的，由规划、国土资源、城乡建设、人防、房产、公安、安监、文物、环境保护等行政主管部门按照有关法律、法规和规章的规定处理。

第四十一条 违反本办法第三十六条规定，按照下列规定予以处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 违反第一项规定，在地下空间内违法生产、储存、销售易燃易爆、有毒有害、放射性等危险物品，由公安机关、安监、环境保护行政主管部门按照治安、消防管理、危险化学品安全管理、放射性污染防治相关规定予以处罚；

(二) 违反第二项规定，向地下空间内违法排入废气，向地下公共通道倾倒生活垃圾、建筑垃圾等废弃物，由环境保护、城市管理行政主管部门按照环境保护、城市管理相关规定予以处罚；

(三) 违反第三项规定，在地下空间内使用液化石油气和闪点低于六十摄氏度的液体作为燃料，由公安机关消防机构按照消防管理相关规定予以处罚；

(四) 违反第四项规定，在地下空间内设置住宅、幼儿园、早教机构、养老院等，由公安机关按照消防管理等相关规定予以处罚；

(五) 违反第五项规定，故意损毁地下空间设置的各类安全设施、设备，构成违反治安管理行为的，由公安机关按照治安管理相关规定予以处罚。

第四十二条 在地下空间的开发利用管理工作中，有关行政主管部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附 则

第四十三条 本办法下列用语的含义：

（一）地下空间，是指地表以下的空间；

（二）结建地下空间，是指结合地表建筑一并开发建设的地下空间；

（三）单建地下空间，是指独立开发建设的地下空间，包括利用市政道路、公园绿地、公共广场等公共用地开发的地下空间。

第四十四条 本办法自 2018 年 5 月 14 日起施行。南京市人民政府 2016 年 4 月 15 日审议通过的《南京市城市地下空间开发利用管理暂行办法》（宁政规字〔2016〕8 号）同时废止。

主送：各区人民政府，市府各委办局，市各直属单位。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院，南京警备区，南京日报社。

南京市人民政府办公厅

2018 年 4 月 17 日印发
