

西安市人民政府办公厅关于印发进一步加强西安市城市地下空间规划建设管理工作的实施意见的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

《关于进一步加强西安市城市地下空间规划建设管理工作的实施意见》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

西安市人民政府办公厅

2018年1月10日

关于进一步加强西安市城市地下空间

规划建设管理工作的实施意见

为统筹利用城市地上地下空间资源，进一步加强城市地下空间规划建设管理工作，结合《西安市地下空间开发利用管理办法》(市政发〔2014〕10号)和城市“中优”战略，制定以下意见：

一、加快我市地下空间开发利用工作

(一)积极贯彻落实党的十九大精神，按照中共中央国务院《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》(中发〔2016〕6号)要求，认真贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，统筹利用地上地下空间资源，加强城市地下空间开发利用管理，提高城市综合承载能力。鼓励地下多层开发，优先发展地

下交通、综合管廊、公共停车场等城市基础设施和公共服务设施，鼓励竖向分层、横向连通的立体综合开发，进一步完善地下空间规划建设管理工作。

(二)各区政府、开发区管委会和市级部门要把加强地下空间规划建设管理作为履行政府职能的重要内容，坚持开发与保护相结合、平时与战时相结合，按照先规划、后建设，统筹开发、有序利用，以及公共利益优先、保障公共安全的原则，不断提高管理和服务水平，促进城市持续健康发展。

(三)市地下空间开发利用管理工作领导小组，负责研究解决城市地下空间开发利用中的重大事项，协调和督促有关部门依法履行监督管理职责。规划、建设、国土、市政、人防、地铁、旅游、教育、房管、环保、公安、消防、发改、财政、交通、安监、工商、物价、城管、水务、文物等单位和各区县政府、开发区管委会，按照各自职能分工做好地下空间开发利用管理的相应工作，各使用单位负责地下空间利用的维护管理。各区县政府、开发区管委会成立相应工作机构，指导、推动落实辖区地下空间开发利用管理工作。

(四)结合城市发展战略，按照新区不欠账、老区补旧账的要求，加快补齐老区短板，提高新区建设标准。各级发改、财政部门要在政府投资及 PPP 等项目中同步推进地下空间开发利用，落实项目计划及资金。

二、加强地下空间规划管理

(一)城市地下空间规划是城市规划的重要组成部分，各级规划部门应根据发展需要，编制地下空间开发利用区域性总体规划和专项规划，推进地下空间建设。

市规划部门应统筹全市地下空间规划，编制地下空间专项规划。地下空间开发利用应当以地下空间专项规划为前提和依据。

(二)地下空间规划应当对规划期内城市地下空间开发战略、规划目标、平面布局和分区管控、竖向分层划分、重点地区建设范围、地下地上空间一体化安排、开发步骤等做出安排部署，并提出环境保护和安全保障等方面的要求。

(三)规划部门应尽快完善主城区及重点地区的控制性详细规划，补充有关地下空间相关控制要求，并按照法定程序报批。城市重点地区地下空间控制性详细规划，应对各项控制指标提出规划控制和引导要求，包括开发范围、深度、强度、使用性质、出入口位置、互连互通、人防建设、大型地下市政基础设施的安全保护区范围等。注重做好地下空间与地面建设之间的协调，加强地下交通设施之间、地下交通设施与相邻地下设施之间的互连互通。对重点地区开展地上地下一体化城市设计。

对于纳入建设规划的轨道交通项目，应将轨道交通、交通枢纽、P+R(驻车换乘)停车场、重要市政设施、人防设施及周边土地综合利用统一规划，达到控制性详细规划深度，并同步实施。

(四)涉及地下空间开发利用的地下交通、综合管廊、地下管线等专项规划，应当与城市地下空间开发利用规划相协调，并充分衔接。

(五)涉及地下空间的建设项目的规划条件、规划许可、方案审查，应当依据控制性详细规划，一并提出地上地下开发利用的控制要求和指标，并按规定办理规划许可手续。地下空间建筑面积不计入项目容积率控制指标。

(六)在我市禁建区外，凡重大建设项目、新建小区、公园、绿地、广场、学校、医院、各类场馆等，应进行地下多层开发，且不少于地下2层。

(七)地下空间工程竣工后，未经规划部门验收合格，建设单位不得组织竣工验收，不得投入使用。结建地下空间应当与地面建筑一并进行规划验收。

(八)完善主城区地下停车场(库)建设规划，以城市防灾避难安全及生态安全为前提，在主城区内挖掘各类中小学校、公园景区、绿地广场、医院等地下空间，加强利用与开发，缓解停车难。

(九)地下空间开发利用项目应结合地质条件、安全因素及交通影响等进行综合评估。

三、加强地下空间用地使用权管理

(一)地下空间使用权取得。

结建地下空间随地表一并办理用地手续，单建的地下空间需单独办理用地手续。

国防、人防、防灾、城市基础和公共服务设施等公益性的地下空间使用权，符合划拨用地规定的，可以依法通过划拨方式取得。

与城市地下公共交通设施配套同步建设、且不能分割实施的经营性地下空间、原土地使用权人利用自有用地开发建设经营性地下空间项目以及其他符合协议出让条件的，以协议方式出让。

单建的商业、办公、工业、仓储等经营性地下空间用地，以招标、拍卖、挂牌方式公开出让。

(二)地下空间使用权出让价格。

结建地下空间连同地上建筑整体确定土地出让金，不单独核算地下空间土地使用权价格。

单建地下空间用地出让的，应经过评估确定土地出让金。地价评估以基准地价为基础，综合考虑其开发收益、成本等。地下三层(含三层)以下部分不收取土地出让金。

地下公共停车场用地(含按规定比例配建的经营性附属设施)出让的，按市场评估价减半收取地下空间使用权出让金。经营性附属设施面积超过配建比例的，按对应的经营性用途评估市场价，综合地下公共停车场优惠价格确定项目出让起始价(底价)。

(三)地下空间使用权登记。

地下空间使用权实行分层登记，登记办法按照地上国有建设用地使用权登记办法及程序执行。

分层地下空间使用权通过地下建筑物垂直投影面积、竖向高程确定，登记时应在所附宗地图上注明每一层的层次和垂直投影的起止深度。地下空间使用权在不违反地下建筑规定的用途、使用条件的前提下，可依法进行出租、转让和抵押。

(四)鼓励利用地下空间建设公共停车场。

建立以产权为导向的停车设施用地供应政策。对财政资金或国有公司以及PPP模式建设的地下公共停车场，可以无偿划拨或协议出让方式供地；社会资本投资建设的地下公共停车场，可以通过公开招拍挂、协议出让或租赁方式供地，停车费标准实行市场调节价；如需采用作价出资方式供应的，应按照国有建设用地作价出资管理相关规定执行。

地下公共停车场按规定比例配建经营性附属设施的，可以随地下公共停车场整体划拨或出让；经营性附属设施面积超过配建比例的，公共停车场及附属设施用地一并以招拍挂方式公开出让。

机关事业单位、各类企业利用自有建设用地增建地下公共停车场，可不改变现有用地性质及规划用地性质。在已建成的住宅小区内经规划批准增加地下公共停车场的，可不增收土地价款。

新建建筑超过停车配建标准建设地下停车场，并随新建项目同步建设向社会开放的公共地下停车场，可不计收土地价款。项目建成后，经规划批准超过停车配建标准建设地下公共停车场的，可不增收土地出让价款。

四、加强地下空间工程建设管理

(一)地下空间工程建设必须履行基本建设程序，执行国家施工许可制度，修建地下空间工程与地上工程一并领取施工许可证。

(二)地下空间工程建设必须严格执行城市地下空间利用规划及各区域的详细规划，服从统一的规划管理。在文物、地铁、管廊、重要管线、城市绿地等保护范围内的地下工程应当按照相关法律、法规要求进行报批。

(三)地下空间工程建设应符合安全规范要求，对涉及文物保护的应予以避让，对实际勘察中因地质条件等不适于建设，或存在重大安全隐患的，应及时修改调整原方案。

(四)地下空间工程建设的勘察、设计、施工、监理应当由具备相应资质的单位承担，各方责任主体履行质量安全责任义务并接受政府部门的质量安全监督。工程建设所涉及的勘察设计、消防设计、环境评估、文物勘察、工程监理、质量管理、竣工验收等环节，按照国家、省、市有关法律法规规定执行。

(五)地下空间建设过程中应采取有效的安全和防护措施，不得破坏地下轨道交通设施、综合管廊、文物和各类管线功能，不得妨碍地表的规划功能、对地表建筑物及附着物造成危害。施工前，建设单位应当对用地范围内各类管线采取保护或者迁移等措施保证管线安全。施工过程中造成地下管线损坏的，应当及时告知地下管线产权单位。

(六)城市地下空间工程建设鼓励推广盾构法、盖挖法、顶管法等非开挖施工技术，在城市交通繁忙区域和环境敏感性区域应优先采用。

(七)地下空间建设工程竣工后，建设单位应及时向市城建档案管理机构移交地下空间建设工程档案。

五、加强地下空间使用管理

(一)建立地下空间开发利用相关部门的协同管理机制，维护城市地下空间的整体性、系统性，避免条块分割、多头管理。开展加强地下空间规划建设管理的有关立法研究，做好调研、论证等基础性工作。

(二)城市地下空间权利人应当对地下空间建筑物和设施进行日常管理和维护，建立健全使用安全责任制度，采取措施防范发生火灾、水灾及危害人身健康的各
种隐患。

(三)地下空间使用权人或其委托的物业服务企业不得随意拆改、变动地下空
间主体、承重结构，不得擅自改变地下建(构)筑物规定用途，以及不得有法律、
法规规定的其他禁止行为，违反规定的由相应规划管理部门及时查处。

(四)充分发挥专家顾问作用，建立重大问题专家咨询机制。为城市地下空间
规划建设管理提供技术支撑，对规划实施情况和有关配套政策机制实施情况进行
跟踪分析和总结评估，及时发现问题并作出调整。

(五)规划、交通、房管、人防、建设部门按照各自职能，开展地下空间普查，
建立信息系统，加强对既有地下空间项目使用的监督检查，实行年度安全评估，
对项目规划、建设、用途审批及执行等情况进行评估，提高地下空间开发利用质
量，保障安全。

(六)加强城市地下空间开发利用的宣传引导，不断完善地下空间开发利用的
政策法规，进一步提高社会各界开发利用城市地下空间的责任意识和参与意识，
形成全社会关心支持城市地下空间开发利用的良好氛围。

(七)各区县政府、开发区管委会、市级相关部门应加强地下空间建设项目协
调，简化审批手续、压缩审批期限、做好相关服务，推进落实“最多跑一次”改
革措施，加快制定细化优惠扶持政策。

六、鼓励地下空间开发与利用

(一)鼓励结合交通枢纽、地铁站点、交通场站以及各类商业办公集中区、会展场馆综合开发利用地下空间资源，建设地下商业街、大型地下综合体等地下工程，做好与各类交通站点、地下通道、人防、防灾等公共设施整合建设。

(二)鼓励地下空间互连互通，地铁站点周边地块的建设项目按规划通过结建方式开发利用地下空间，并连通地铁站点。公共建筑和商业类建筑尽可能与站点连通，居住建筑鼓励连通。与轨道交通连通的公共项目应提供地铁出入口，尽量减少在道路红线内设置出入口。各级政府和相关单位不得向地下空间开发建设单位随意增加收费项目。

(三)在不影响地表使用功能的前提下充分挖掘城市广场、绿地、道路以及边角地地下资源，鼓励变配电站、垃圾收集站、污水处理厂等各类基础设施、公共配套设施地下化。

(四)鼓励引导社会资本加大地下空间开发建设运营投资。按照产业化发展、企业化经营、社会化服务的思路，拓宽私营企业、民营资本进入地下空间开发建设及运营的渠道和途径，引导社会资本以 PPP 等项目融资方式参与城市地下空间建设。

(五)单建人防工程(包括配套设施及附属工程)享受国防工程和社会公益性项目有关优惠政策。供电、供水部门要优先保障单建人防工程的用电、用水需要。

(六)引导金融机构积极为社会投资地下空间开发提供信贷资金支持，并根据项目建设周期、资金需求特点提供相应的信贷产品。

(七)结建地下空间地下二层(含二层)以下面积免缴城市配套费。单建地下空间全部用于公共停车场、人防、防灾等公共用途的，免缴城市配套费。

(八)新建建筑超过停车配建标准建设地下停车场，并作为公共停车场向社会开放的超额部分泊位面积免缴城市配套费。进一步提高新建建筑超额配建、单建、井筒式、现有地下场所改造等地下公共停车场的补贴标准。

(九)由企业投资，用于连通地铁站点、人行通道的地下连接通道，免缴城市配套费及土地出让金。与应由政府投资建设的通道一并建设的，各级政府根据具体项目一事一议予以奖补。