

徐州市城市地下空间开发利用管理条例

(2023 年 12 月 20 日徐州市第十七届人民代表大会常务委员会第十七次会议通过 2024 年 1 月 12 日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第七次会议批准)

目 录

第一章	总 则
第二章	规划管理
第三章	用地管理
第四章	建设管理
第五章	登记使用
第六章	法律责任
第七章	附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范城市地下空间开发利用管理，科学合理开发利用城市地下空间资源，保障权利人合法权益，适应城市现代化和可持续发展需要，根据有关法律、法规，结合本市实际，制

定本条例。

第二条 本市行政区域内城市地下空间的开发利用及其相关监督管理活动，适用本条例。

法律、法规对涉及国防、人民防空、防灾减灾、生态环境保护、历史文化名城保护、文物保护、耕地保护、矿产资源、地下管线、轨道交通等地下空间开发利用另有规定的，从其规定。

第三条 本条例所称城市地下空间，是指城市规划区内地表以下的空间。

城市地下空间分为浅层、次浅层、次深层和深层地下空间。

城市地下空间建设项目按照建设形式分为单建式地下空间建设项目和结建式地下空间建设项目。单建式地下空间建设项目是指独立开发建设的地下空间建设项目；结建式地下空间建设项目是指同一主体结合地表建筑一并开发建设的地下空间建设项目。

利用市政道路、公共绿地和广场等公共用地开发建设的地下空间建设项目视为单建式地下空间建设项目。

第四条 城市地下空间开发利用应当遵循规划引领、公共优先、分层利用、共享互联、安全可控、绿色环保、地下与地上相协调的原则。

第五条 市、县（市、区）人民政府应当加强对城市地下空间开发利用管理工作的领导，研究解决重大问题，履行下列职责：

（一）将城市地下空间开发利用纳入国民经济和社会发展规

划；

（二）组织开展城市地下空间自然状况、资源条件、权属状况、利用现状、开发利用制约因素等方面的基础调查和资源评估；

（三）督促相关主管部门依法履行城市地下空间开发利用监督管理职责；

（四）将城市地下空间基础调查、资源评估、规划编制、监督管理、信息系统建设维护等所需经费列入本级财政预算；

（五）法律、法规规定和上级人民政府明确的其他职责。

第六条 自然资源和规划主管部门承担城市地下空间开发利用的综合协调职责，负责城市地下空间的资源调查、信息管理、规划编制与管理、用地管理、不动产登记和建设工程档案管理。

住房和城乡建设主管部门负责城市地下房屋建筑和市政基础设施建设的监督管理工作。

人民防空部门负责城市地下空间人防工程的监督管理工作。

城市管理部门或者人民政府指定的部门负责城市地下公共停车场、地下道路（通道）、地下综合管廊等地下市政基础设施管理维护的监督管理工作。

生态环境部门负责城市地下空间开发利用环境污染防治的监督管理工作。

发展改革、工业和信息化、交通运输、公安、水务、文化广电和旅游、应急管理等部门按照各自职责，做好城市地下空间开发利用监督管理工作。

第七条 市自然资源和规划主管部门应当会同住房和城乡建设、人民防空以及其他相关部门、单位，建设地下空间管理信息系统，归集地下空间信息，并实时纳入国土空间基础信息平台，实行信息共享。

相关部门和企业事业单位应当配合自然资源和规划主管部门，做好地下空间管理信息收集、录入、管理等工作。

地下空间信息管理应当符合保密工作相关规定。

第八条 市、县（市、区）人民政府根据城市发展需要制定城市地下空间开发利用政策和激励措施，促进地下空间依法开发利用。鼓励、支持和引导社会资本依法参与城市地下空间开发利用。

第二章 规划管理

第九条 市、县（市）自然资源和规划主管部门应当会同住房和城乡建设、人民防空、城市管理、文化广电和旅游等相关部门，依据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，组织编制城市地下空间开发利用专项规划，报本级人民政府批准后组织实施。

城市地下空间开发利用专项规划应当包括发展战略、开发利用现状、开发利用的控制和引导、总体规模、需求预测、空间布局、分层利用、地上地下空间一体化安排、重点地区范围、近期

建设目标、开发步骤等内容，划定适宜建设、限制建设和禁止建设的范围，并就人民防空、资源保护、生态环境保护、历史文化名城保护、文物保护、安全保障等提出要求。

第十条 编制城市地下空间开发利用专项规划时，自然资源和规划主管部门应当会同相关部门开展城市地下空间开发利用状况调查，调查现有地下建（构）筑物位置、范围、用途、权属、建造时间和地下水资源、地质环境、地质灾害风险、文物资源等基本信息。

第十一条 编制地下空间开发利用专项规划，应当运用地下空间基础调查和资源评估结论，遵循竖向分层立体综合开发、横向相关空间联通、地面建筑与地下工程相协调的原则，合理安排不同竖向分层的建设项目，明确不同层次、不同项目之间的联通规则，加强城市中心区、交通枢纽等重点地区综合规划，高效利用地下空间资源。

城市地下空间开发利用专项规划应当与交通、水利、应急等规划相衔接。

第十二条 编制涉及城市地下空间开发利用的详细规划，应当落实城市地下空间专项规划的有关要求。

涉及城市地下空间开发利用的详细规划，应当包括地下空间开发范围、深度、使用性质、出入口位置、连通方式、景观以及大型地下市政设施、交通设施的安全保护区范围等规划控制指标和要求。

第十三条 城市地下空间的开发利用应当考虑相邻地块地下空间的发展需要，预留相邻地块地下空间开发利用条件。深层地下空间应当作为远期开发资源加以保护，并预留开发利用条件。

第十四条 城市地下空间应当优先用于布局地下（轨道）交通、人民防空、综合防灾、供水、排水、燃气、供电等市政基础设施和公共服务设施，可以布局商业、仓储、物流设施等项目，禁止布局居住、学校、养老、幼教、医疗病房等项目。

第十五条 鼓励在城市轨道交通站点地区推进立体枢纽建设和土地综合开发，实施以公共交通为导向的地下空间开发利用，发挥城市轨道交通对地下空间开发的带动和促进作用。

鼓励开发利用广场、公交场站、公共绿地等公共设施和场地的地下空间，建设地下公共停车场、地下商业设施、地下通道等，推动地上地下空间复合利用。

地下人行通道、连通通道，在满足交通疏散、安全防灾、生态环境保护并符合相关技术标准规范的前提下，可以依法进行经营性开发。

第十六条 自然资源和规划主管部门应当会同相关部门组织编制重点地区、重大建设项目地下空间开发利用规划设计方案，报同级人民政府批准后实施。

重点地区、重大建设项目的地下空间开发利用规划设计方案，应当按照立体化、一体化、人性化的要求，明确开发范围、开发深度、开发规模、使用性质、互连互通、出入口设置、公共

空间布局、大型市政基础设施安全防护以及地下与地上建设之间的协调等要求。

第十七条 编制城市地下综合管廊规划时，应当划定综合管廊的地下空间控制范围，注重主线、支线协调布局，将电信电缆、电力电缆、给水管道、排水管道、燃气管道、热力管道、工业管道等管线一并纳入规划。

新区建设、旧城改造、市政基础设施和公共服务设施建设应当与城市地下综合管廊建设相衔接。相关部门和单位应当配合地下综合管廊建设，按照规划要求将所属管线纳入地下综合管廊。

第三章 用地管理

第十八条 开发利用城市地下空间，应当符合国土空间规划要求，依法取得城市地下空间建设用地使用权。单建式地下空间建设项目单独取得地下空间建设用地使用权。结建式地下空间建设项目应当与地表建设项目一并取得建设用地使用权。

第十九条 列入国家和省划拨用地目录的地下空间建设项目可以依法采用划拨方式取得地下空间建设用地使用权。

城市地下空间建设用地用于商业、娱乐等经营性项目的，或者同一地下空间建设用地有两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价的方式出让地下空间建设用地使用权。

符合下列情形之一的，可以协议出让地下空间建设用地使用

权：

（一）与城市基础设施和公共服务设施配套建设，且不具备独立开发条件的经营性地下空间项目；

（二）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，且不影响公共利益和安全的；

（三）根据城市地下空间开发利用规划，不能独立开发利用，但因公共利益或者功能性需求，确需与毗邻地块整合使用的；

（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。

第二十条 城市地下空间建设用地使用权出让年限按照依法批准的用途确定。

结建式地下空间建设用地使用权出让年限不得超过该宗地地表主要建（构）筑物用途的建设用地使用权的终止年限。法律、法规另有规定的，从其规定。

第二十一条 与住宅一并开发建设、用于住宅小区配套的地下空间建设用地使用权期限届满的，自动续期。续期费用的缴纳或者减免，依照法律、行政法规的规定办理。

其他地下空间建设项目建设用地使用权期限届满后续期，依照法律规定办理。

第二十二条 自然资源和规划主管部门负责组织研究土地立体空间基准地价，形成地表、地上、地下空间的地价体系，为

标定地价设置、宗地地价评估提供依据。

以招标、拍卖、挂牌、协议等方式出让城市地下空间建设土地使用权的，根据土地估价结果、产业政策和土地市场等情况确定出让起始价，报同级人民政府批准后实施。

第二十三条 开发利用城市地下空间的，不得危及地表建（构）筑物使用安全；造成损害的，依法承担民事责任。

因城市地下空间开发利用施工需要临时使用地表土地的，应当依法办理临时用地手续。

第四章 建设管理

第二十四条 城市地下空间建设应当依法办理规划许可和施工许可。禁止擅自进行地下空间建设。

城市地下空间建设项目经竣工验收合格后方可投入使用。

第二十五条 从事城市地下空间工程勘察、设计、施工、监理、工程质量检测、测绘等作业的单位应当具备与所承揽业务相符的专业资质等级。

第二十六条 相邻地块地下空间具备整体开发条件的，自然资源和规划主管部门应当按照统筹开发的原则提出相邻地块规划要求和连通要求。建设单位应当按照规划要求和建设土地使用权出让合同的约定，整体设计、统筹建设。

第二十七条 自然资源和规划主管部门在城市地下空间使

用权出让前应当依法确定城市地下空间的规划条件。

规划条件应当明确城市地下空间建设项目位置、规划用途、水平投影范围、开发深度(或者竖向高程)、建筑退让、公建配套、出入口和互连互通方式的设置要求等内容。

第二十八条 建设单位开发利用地下空间的,应当依法申请办理建设项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

单建式地下空间建设项目单独申请办理规划审批手续。结建式地下空间建设项目与地表建设工程一并申请办理规划审批手续。

第二十九条 城市地下空间建设项目的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、垂直空间范围、建设规模等内容。

城市地下空间建设项目的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、层数、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。

第三十条 城市地下空间建设项目施工前,建设单位应当依法取得施工许可证。

未依法取得施工许可证的,任何单位和个人不得擅自开挖建筑底层地面。

第三十一条 地下空间建设项目的勘察设计,应当符合相关技术规范和安全标准,以及地下空间开发利用对环境、安全和设

施运行、维护等方面的要求。地下空间使用功能与出入口设计应当与地表建设相衔接。

第三十二条 地下空间建设项目相关规划要求地下连通的，地下空间建设用地使用权人、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。先建单位应当按照规划要求和专业规范预留地下连通工程接口，后建单位应当履行后续地下空间建设项目连通义务。相关费用由双方协商确定。地下连通工程的审批手续与地下空间建设项目一并办理。

相关规划未明确连通要求的，建设单位可以与相邻建（构）筑物所有权人就连通位置、连接通道标高和实施建设主体等内容达成协议，将连通方案纳入地下空间项目规划设计方案，并依照法定程序报批。

第三十三条 地下空间建设项目施工单位应当严格执行施工安全技术规范，采取安全防护措施，避免或者减少施工对居民生活和周边环境的影响。

地下空间建设项目对城市交通造成影响的，公安机关交通管理部门应当会同交通运输、城市管理、住房和城乡建设等有关部门，编制交通疏解方案，避免或者减少对城市交通的影响。

第三十四条 地下空间建设项目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。

第三十五条 地下空间建设项目施工前，建设单位应当查明建设用地范围内地下市政基础设施、文物古迹、人民防空设施以

及其他设施等现状，制定预防保护措施和应急预案，将预防保护措施告知相关产权人、管理人或者使用人，在施工过程中进行动态监测，并落实保护措施。相关主管部门、产权人、管理人或者使用人应当根据建设单位要求提供相关信息资料。

地下空间建设项目施工过程中，任何单位或者个人发现文物古迹的，应当保护现场，立即报告文物主管部门。

地下空间建设项目施工过程中，建设单位发现有未查明的地下管线或者因施工造成地下管线损坏的，应当及时消除安全隐患，并告知地下管线产权单位；对无法确定地下管线保护标准或者产权单位的，应当及时向行业主管部门报告，依法处理。

第三十六条 建设地下管线工程的，建设单位应当委托具有相应资质的测绘单位开展地下管线测量。测绘单位应当对其测量成果的真实性、准确性负责。

地下管线工程覆土前，建设单位应当通知测绘单位进行竣工测量，并申请规划核实，未经规划核实的，不得组织竣工验收。

第三十七条 地下空间建设项目推广标准化设计、工厂化生产、装配化施工。

在城市交通繁忙区域和环境敏感性区域的地下空间建设项目一般采用非开挖技术施工。

第三十八条 地下空间建设工程完工后，建设单位应当及时组织竣工验收，按照法律、法规要求将相关文件资料报住房和城乡建设主管部门备案。

第三十九条 建设单位应当在地下空间建设工程竣工验收后及时向城建档案管理机构移交符合国家、省相关标准的城市地下空间建设项目档案资料，并对档案的真实性、准确性和完整性负责。

第四十条 具备城市市政基础设施功能，符合国家相关技术标准的地下空间建设项目应当纳入城市市政基础设施管理目录，按照规定向市和县（市、区）人民政府确定的主管部门、管理维护单位办理移交手续。相关主管部门、管理维护单位应当做好监督管理、保养维护工作。

第五章 登记使用

第四十一条 城市地下空间建设用地使用权以及地下建（构）筑物的不动产登记，按照法律、法规规定办理。

地下建（构）筑物可以单独办理建设用地使用权和建（构）筑物所有权登记。结建式地下建（构）筑物可以与其地上部分一并办理建设用地使用权和建（构）筑物所有权登记。

第四十二条 城市地下空间建设用地使用权以及地下建（构）筑物的不动产登记，应当在登记簿以及权利证书中注明“地下”字样，并按照批准的土地用途和规划用途注明用途。

经依法批准建设的非人防设施地下车库（位），地下商业、服务、仓储用房，交通、综合管廊等地下建（构）筑物，按照批

准的范围可以依法申请办理不动产登记。

地下公共停车场、综合管廊、公共连通通道等设施，不得分割进行登记。

第四十三条 地下空间建设土地使用权以宗地为单位，可以分层设立、分层登记，并按照水平投影坐标、竖向高程确定权属范围。

分层设立的地下建设土地使用权，应当在宗地图上注明层次和标高范围。

按照规划许可依法建成的地下建（构）筑物，其权属范围应当以地下建（构）筑物外围所及的范围确定。

第四十四条 自然人、法人和非法人组织应当按照批准的规划用途使用城市地下空间，确需改变原规划用途的，应当按照法定程序依法办理相关手续。

任何自然人、法人和非法人组织不得实施下列行为：

（一）擅自改变地下建（构）筑物的层数、面积、使用功能或者规划用途；

（二）擅自拆改、变动地下建（构）筑物主体、承重结构；

（三）违法在地下空间内生产、储存、销售易燃易爆、放射性、腐蚀性等危险物品；

（四）违法向地下空间内排入废水、废气或者倾倒生活垃圾、建筑垃圾等废弃物；

（五）损毁城市地下空间各类安全设施、设备；

(六) 法律、法规禁止的其他行为。

第四十五条 地下空间建设项目的产权人、使用人以及其他负有管理维护责任的单位和个人(以下简称管理维护责任人),应当按照法律、法规以及其他相关规定对地下空间进行日常管理和维护,承担下列责任:

- (一) 做好地下空间标识和指引的设置、管理工作;
- (二) 保持公共通道和出入口畅通、开放;
- (三) 做好给排水、消防、通风、照明、监控、通信等设施设备的日常维护检查,保持正常运行;
- (四) 开展经常性的安全隐患排查,及时消除安全隐患;
- (五) 配合其他管理维护责任人的管理维护活动;
- (六) 法律、法规规定的职责。

第四十六条 城市地下空间管理维护责任人应当建立健全安全责任制,制定应急预案,配备必要的应急救援物资和器材,防范危害公共安全、人身健康、公共卫生、生态环境等事件发生。在城市地下空间内发生安全事故以及其他突发性灾害时,应当立即采取应急救援措施,并向有关部门报告。

对公众开放的地下生产、经营场所或者其他地下公共活动场所,应当按照规定配备报警装置和其他必要的安全设施设备。消防安全重点单位应当根据需要建立微型消防站。

第四十七条 因国防、人民防空、防灾减灾以及城市基础设施和公共服务设施建设管理等需要,地下空间管理维护责任人应

当依法提供便利、协助。

具有人民防空功能的地下空间，应当确保战时能迅速向相关部门和单位提供。

第六章 法律责任

第四十八条 对违反本条例规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

第四十九条 违反本条例第二十五条规定，实施下列行为的，由住房和城乡建设、自然资源和规划主管部门根据各自职权分别予以处罚：

（一）勘察、设计、施工、工程监理单位超越本单位资质等级承揽城市地下空间工程的，责令停止违法行为，对勘察、设计单位或者工程监理单位处合同约定的勘察费、设计费或者监理酬金一倍以上二倍以下的罚款；对施工单位处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

（二）勘察、设计、施工、工程监理单位未取得资质证书承揽城市地下空间工程的，予以取缔，依照前项规定处罚款。

（三）工程质量检测单位未取得相应资质、超出资质许可范围从事城市地下空间建设工程质量检测活动的，其检测报告无效，处五万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，处十万元以上二

十万元以下的罚款。

（四）未取得测绘资质证书，从事测绘活动的，责令停止违法行为，没收测绘成果，并处测绘约定报酬一倍以上二倍以下的罚款；情节严重的，没收测绘工具。

（五）超越资质等级许可的范围从事测绘活动的，责令停止违法行为，没收测绘成果，处测绘约定报酬一倍以上二倍以下的罚款，可以责令停业整顿或者降低测绘资质等级；情节严重的，吊销测绘资质证书。

第五十条 违反本条例第三十二条规定，建设单位未按照规划预留地下连通工程接口的，或者未按照规划履行后续地下空间建设项目连通义务的，由自然资源和规划主管部门责令限期改正，可以处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款。

第五十一条 国家工作人员在地下空间开发利用管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第五十二条 本条例自 2024 年 5 月 1 日起施行。