《城市地下空间开发利用管理办法》实施综述与制订建议

□ 张 乐，陈卫东，潘庆华

[摘 要] 文章分析发现全国 4 个直辖市、49 个“较大的市”的《城市地下空间开发利用管理办法》在文件层级、基本概念、适用地域和内容设置等方面存在制订争议。基于法理学认知，文章提出《城市地下空间开发利用管理办法》的制订建议：以高位阶的地方性法规或地方政府规章为文件发布层级，以“城市规划区”为适用地域，以综合性、程序性规则为主要设置内容，以凸显地下空间管控特色为核心和灵魂，以期能帮助提高各地制订《城市地下空间开发利用管理办法》的专业水准。

[关键词]《城市地下空间开发利用管理办法》；综述分析；制订建议

[文章编号]1006-0022(2017)06-0055-06 **[中图分类号]**TU981 **[文献标识码]**B

[引文格式] 张乐，陈卫东，潘庆华．《城市地下空间开发利用管理办法》实施综述与制订建议 [J]．规划师，2017(6)：55-60．

Implementation Summarized And Formulate Suggestion For Urban Underground Space Development Administration Measure/Zhang Le, Chen Weidong, Pan Qinghua

[Abstract] The paper summarizes “Urban Underground Space Development Administration Measure” across 4 municipalities and 49 “large cities” in China, and points out several dispute in the document level, the basic concept, the applicable area, the chapter structure and specific content. Based on jurisprudential understanding of local laws and local underground space development regulatory system, the paper gives several recommendations on improving existing regulations, taking the normative document as high level, the city (or county) government as regulators, applying the regulations to the city planning area, laying a comprehensive procedural rules on local urban underground space development as the main content, stressing local concerns.

[Key words] Urban Underground Space Development Administration Measure, Summarized analysis, Formulate suggestion

0 引言

“对地下空间开发进行规划立法是刻不容缓的头等大事。”[1]1997 年，由建设部颁布的《城市地下空间开发利用管理规定》①初步确立了我国城市地下空间开发利用的基本规则。近年来，多个具有立法权的城市②(即直辖市、“较大的市”③)相继制订了自身的《城市地下空间开发利用管理办法》或《城市地下空间规划管理条例》④(以下将这些管理办法、条例、规定等简称为《地下空间管理办法》)，作为本地城市地下空间开发利用管理的核心法规文件。但从颁布之日起，各地在制订《地下空间管理办法》上一直缺乏清晰、统一的规定。

目前暂无学者专门研究《地下空间管理办法》，对其在城市地下空间法规体系中的地位作用、内容设置等关键问题，尚缺乏深入研究。

1 《地下空间管理办法》综述分析

通过对全国 4 个直辖市、49 个“较大的市”进行摸底和排查，本文共查阅到 18 份《地下空间管理办法》。各地《地下空间管理办法》⑤的制订集中在

[基金项目] 四川省建筑设计研究院科技发展基金

[作者简介] **张 乐**，工程师，四川省建筑设计研究院建筑规划二所项目负责人。
陈卫东，助理工程师，现任职于成都市规划设计研究院规划四所。
潘庆华，高级工程师，四川省建筑设计研究院建筑规划二所所长。

2010 年之后，表明相关法规制订逐渐进入了快速发展时期。

1.1 文件层级

《地下空间管理办法》的文件层级尚无统一发布标准，少数以地方性法规发布 (上海市、天津市)，多数以地方政府规章 (7 份) 或规范性文件 (9 份) 发布 (表 1)。

1.2 基本概念

各地《地下空间管理办法》共提出 3 个基本概念——地下空间、单建与结建地下空间、公共用地地下空间：①地下空间，指地表以下空间。所有《地下空间管理办法》均对其进行了解释，如本溪市在第三条写道，“地下空间开发指在地表以下 (含半地下) 建设建筑物或构筑物，安排城市人民防空设施和城市的生产、生活、防灾等项目”。②单建与结建地下空间，单建地下空间指独立开发建设的地下空间，包括利用市政道路、公共绿地和公共广场等公共用地开发的地下空间；结建地下空间指同一主体结合地面建筑一并建设的地下空间，共有 7 份《地下空间管理办法》对其进行了解释。③公共用地地下空间，仅海口市《地下空间管理办法》提到此概念，其在第二条写道，“本办法所称公共用地地下空间，是指本市辖区内市政道路、广场和公园绿地的地下空间”。

表 1 直辖市及“较大的市”《地下空间管理办法》一览

文件层级	法规名称	文件号 (出台时间)
地方性法规	《上海市地下空间规划建设条例》	2013 年 12 月 27 日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第 10 次会议通过
	《天津市地下空间规划管理条例》	2008 年 11 月 5 日天津市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过
地方政府规章	《广州市地下空间开发利用管理办法》	广州市人民政府令第 61 号 (2011)
	《武汉市地下空间开发利用管理暂行规定》	2013 年 5 月 8 日市人民政府第 237 号令发布
	《南昌市城市地下空间开发利用管理办法》	南昌市人民政府令第 151 号 (2013)
	《沈阳市城市地下空间开发建设管理办法》	沈阳市人民政府令第 32 号 (2011)
	《西安市地下空间开发利用管理办法》	西安市人民政府 2014 年 3 月 17 日
	《济南市城市地下空间开发利用管理办法》	2013 年 10 月 18 日市政府第 36 次常务会
	《本溪市城市地下空间开发利用管理规定》	2002 年 10 月 10 日本溪市人民政府令第 97 号公布
规范性文件	《郑州市城市地下空间开发利用管理暂行办法》	郑政〔2010〕33 号
	《长沙市地下空间开发利用管理暂行办法》	长政发〔2014〕18 号
	《海口市公共用地地下空间开发利用管理暂行办法》	海府〔2012〕76 号
	《福州市城市地下空间开发利用管理若干规定》	福州市人民政府办公厅
	《厦门市地下空间开发利用管理办法》	厦府办〔2011〕108 号
	《深圳市地下空间开发利用暂行办法》	深圳市人民政府令 第 188 号
	《太原市城市地下空间开发利用管理办法》	并政发 [2009]35 号
	《杭州市人民政府关于加强城市地下空间开发利用管理的若干意见》	杭政函〔2011〕189 号
	《市政府关于印发加快苏州市城市地下空间开发利用的实施意见的通知》	苏府规字 [2013]6 号

表 2《地下空间管理办法》篇章结构设置

内容板块	篇章设置	出现份数
基础板块	总则	18(均有)
主体板块	规划编制管理	17
	规划许可管理	18(均有)
	建设施工管理	17
	建后使用管理	17
基础板块	法律责任	12
	附则	18(均有)

1.3 适用地域

各地《地下空间管理办法》的适用地域可概括为 4 种类型：第一类适用于城市行政区 (上海市、广州市、天津市和长沙市，共 4 份)，如上海市《地下空间管理办法》第三条写道，“本条例所称地下空间是指本市行政区域内地表以下空间……”；第二类适用于城市规划区 (杭州市、深圳市等 11 份)，如深圳市《地下空间管理办法》第二条写道，“本办法适用于本市城市规划区内地下空间的开发、利用和管理……”；第三类适用于国有土地 (仅厦门市)，其在第二条写道，“本办法适用于本市国有土地范围内地下空间开发利用管理……”；第四类只适用于城市公共用地下形成的单建地下工程 (仅海口市)，其在第二条写道，“本办法适用于对本市城市公共用地地下空间开发利用形成的单建式地下工程的管理……”。此外，苏州市未提及适用范围。

1.4 内容设置

各地《地下空间管理办法》的篇章

表 3 地下空间规划编制体系

规划编制体系	编制组织单位与规划审批流程	编制内容
地下空间开发利用总体规划[6]	“市城乡规划主管部门（市国土资源主管部门、市人民防空主管部门）组织编制，经规委会（领导小组）审议后报市人民政府批准。”（《广州市地下空间开发利用管理办法》第七条）	“总规应包含地下空间开发战略、总体布局、重点建设范围、竖向分层划分、不同层次的宜建项目、同一层次不同建设项目的优先顺序、开发步骤、发展目标和保障措施……”。（《上海市地下空间规划建设条例》第九条）
地下交通、管线等专项规划	“涉及地下空间安排的各类专项规划，由市有关专业管理部门会同市规划国土资源行政管理部门组织编制。”（《上海市地下空间规划建设条例》第十一条）	“应当明确地下交通设施之间、地下交通设施与相邻地下公共活动场所之间互连互通的要求……”。（《上海市地下空间规划建设条例》第十条）
地下空间控制性详细规划	“中心城区、环城四区的地下空间控制性详细规划，由市城乡规划主管部门组织编制，报市人民政府审批。”（《天津市地下空间规划管理条例》第八条）	“应当依据城市地下空间开发利用总体规划对城市地下空间开发利用作出具体规定，明确地下空间开发利用范围、使用性质、总体布局、开发强度、出入口位置和连通方式等内容……”。（《沈阳市城市地下空间开发建设管理办法》第六条）
地下空间修建性详细规划[7]	“地下空间修建性详细规划和总平面设计方案，由市或者区、县城乡规划主管部门按照管理权限审批。”（《天津市地下空间规划管理条例》第十条）	“应当依据地下空间开发利用专项规划中关于重点地段地下空间建设规划的相关要求，明确规划范围内地下空间的开发范围、总体布局、使用性质、建设规模、竖向高程、出入口位置、连通方式、分层要求等内容……”。（《武汉市地下空间开发利用管理暂行规定》第六条）

结构总体涵盖“规划编制管理”“规划许可管理”“建设施工管理”“建后使用管理”4 个主体板块，以及“总则”“法律责任”“附则”3 个基础板块。其中，“总则”“附则”“规划许可管理”3 个板块最为常见（表 2）。

(1) 总则。除包括“基本概念”“适用地域”外，各地《地下空间管理办法》在总则中较常设置“制订目的”、“法律依据”、“职责分工”、“利用原则”、“开发形式”（仅南昌市、西安市、济南市和郑州市设置）、“鼓励事项”（仅郑州市、本溪市、杭州市和苏州市设置）、“禁止事项”（仅长沙市、福州市设置）等条款。

(2) 规划编制管理。该板块包括行政规范性内容与技术规范性内容，即“城市地下空间规划编制体系”、“编制组织单位”“规划审批流程”及“规划修编流程”（仅长沙市设置）等程序性条款与“城市地下空间规划编制原则”“编制内容”等技术性条款（类似“规划编制办法”）。各地对地下空间规划编制体系的规定不尽相同，总体涵盖“总体规划”“专项规划”“控制性详细规划”“修建性详细规划”等编制类型（表 3）。

(3) 规划许可管理。该板块带有浓厚的“行政规范性色彩”，较常设置“地下空间用地使用权的获得方式与权属界定”、“地下空间建设项目的规划许可流程”、“地下空间用地出让金”、“地下空间规划变更”（仅上海市、西安市设置）与“规划条件核定（仅上海市设置）”等条款。以比较具有地下空间特色的条款为例：①地下空间用地使用权的权属界定一般以三维方式进行，如广州市《地下空间管理办法》在第三十二条写道，“地下建设用地使用权登记以宗地为单位，并通过水平投影坐标、竖向高程和水平投影最大面积确定其权属范围……”。②地下空间建设项目的规划许可流程总体上参照地面，即通过“一书两证”的流程进行管理（参看广州市《地下空间管理办法》第十二条）。其中，结建地下空间建设项目一般随地面建筑一并经历规划许可流程；单建地下空间项目则需单独经历规划许可流程。

(4) 建设施工管理。该板块主要规定地下空间项目在建设施工方面的要求，较常设置“开（竣）工验收要求”、“施工许可程序”、“施工变更程序”（仅广州市、天津市、西安市、海口市和本溪市设置）以及“地下工程在安全保护”、“连通工程”、“管线工程”（仅上海市、天津市和本溪市设置）、“配套设施”（仅沈阳市、西安市和海口市设置）、“基坑工程”（仅武汉市设置）的建设施工要求等条款。

(5) 建后使用管理。该板块主要规定地下空间项目建成使用后的管理要求，较常设置“产权登记”、“信息管理”（仅上海市、深圳市、天津市、沈阳市、西安市、海口市、杭州市和苏州市设置）、“物业管理”（仅广州市、深圳市、武汉市、长沙市、南昌市、西安市、海口市、本溪市、杭州市和苏州市设置）、“平战使用”（仅广州市、武汉市、长沙市、南昌市、海口市和本溪市设置）、“环保防灾”（仅广州市、本溪市设置）、“年限管理”（仅武汉市、海口市、厦门市和苏州市设置）、“功能变更”（仅天津市、海口市、杭州市和苏州市设置）、“征收征用”（仅广州市、武汉市、长沙市、南昌市、海口市和杭州市设置）等条款。以比较具有地下空间特色的条款为例：地下空间建设项目需进行产权登记，经营性、非经营性的地下空间建设项目产权登记方式不同（参看长沙市），部分城市甚至提出地下空间使用权分层登记制度（参看厦门市）。

(6) 法律责任。较常设置“违法建设认定”“违法建设处罚”等条款。

(7) 附则。较常设置“补充解释”“参照制订”“生效时间”等条款。例如，杭州市《地下空间管理办法》在第十五条写道，“有关管理部门，应当按照本意见的要求，结合本部门工作实际，研究制定城市地下空间开发利用管理实施细则……”。

2 《地下空间管理办法》的规范性问题与制订建议

2.1 规范性问题

上文分析表明，各地《地下空间管理办法》在文件层级、基本概念、适用地域和内容设置的制订上缺乏统一标准。具体如下：①文件层级不统一，少数《地下空间管理办法》以地方性法规的形式发布，大多数以地方政府规章和规范性文件的形式发布；②基本概念不统一，各地《地下空间管理办法》均对“地下空间”这一概念进行解释，但部分城市出现“单建、结建地下空间”“公共地用地下空间”等概念；③适用地域不统一，部分《地下空间管理办法》适用于“城市规划区”，部分适用于“国有土地”或“城市行政区”，部分仅适用于“城市公共用地形成的单建地下工程”；④内容设置不统一，各地《地下空间管理办法》均包含“规划许可管理”这一主体板块，但在“规划编制管理”“建设施工管理”“建后使用管理”等其余主体板块的取舍上，各地《地下空间管理办法》均较为随意。

《地下空间管理办法》作为地方层面的法规文件，各地有些差异是正常的，但如此大范围、多类型的差异则反映出《地下空间管理办法》在制订规范性上存在混乱。因此，需要在一些基本问题上寻找有说服力的共识。一方面，需从项目管理视角，探讨《地下空间管理办法》在规划建设管理上的科学性；另一方面，应当将《地下空间管理办法》置于地方法规体系之中，从法理学视角给予其制订建议。

表 4《地下空间管理办法》常见内容设置

内容板块	篇章设置	条款设置		出现份数
		行政规范性内容	技术规范性内容	
基础板块	总则	①制订目的（法规制定的目的与作用）；②法律依据（法规编制依据的上位及相关法规）；③基本概念（有关地下空间的专有名词解释）；④适用地域（法规适用的地域范围）；⑤职责分工（各管理部门在进行地下空间开发利用所承担的职能）；⑥利用原则（地下空间开发与管理遵循的原则）；⑦开发形式（以不同集资形式开发地下空间）；⑧鼓励、禁止事项（鼓励或禁止建设的地下空间项目类型）		18（均有）
主体板块	规划编制管理	①规划编制体系；②编制组织单位；③规划审批流程（各相关规划对应的编制单位及报批程序）；④规划修编流程（修编相关规划的履行程序）	①规划编制原则（规划编制所遵循的原则）；②规划编制内容（地下空间开发利用相关规划的编制类别与内容）	17
	规划许可管理	①地下空间用地使用权的获得方式（划拨、招拍挂、协议出让）；②地下空间用地使用权的权属界定（三维定桩确定地下空间的权属范围）；③地下空间建设项目的规划许可流程（地下空间“一书两证”颁发需明确、核定的内容及办理程序）；④地下空间用地出让金（地下建设用地使用权的缴费标准作出规定，不同使用性质或不同层数的缴费标准不尽相同）；⑤地下空间规划变更（规划变更需要履行的程序）；⑥地下空间规划条件核定		18（均有）
	建设施工管理	①开（竣）工验收要求（工程开工及竣工验收程序）；②施工许可程序；③施工变更程序（施工方案需更改的履行程序）；④安全保护（地下空间建设需遵守的安全使用要求）、连通工程（地下空间连通工程建设要求），管线工程、配套设施、基坑工程等方面的建设施工要求		17
	建后使用管理	①产权登记（地下空间产权登记的办理程序）；②信息管理（信息平台搭建）；③物业管理；④平战使用；⑤环保防灾（建后工程环保、防灾、安全的管理要求）；⑥年限管理（地下空间项目的使用年限要求）；⑦功能变更（地下空间功能变更的履行程序）；⑧征收征用		17
基础板块	法律责任	①违法建设认定（建设违规、使用违规、管理人员失职等）；②违法建设处罚		12
	附则	①补充解释；②参考制订；③生效时间		18（均有）

2.2 制订建议

(1) 遵从地方法规文件的法理学规律，以高位阶的地方性法规或地方政府规章作为文件发布层级。

法规文件的“层级定位”与“内容权限”密不可分，高位阶的地方性法规或地方政府规章往往是对于一些全局性的、程序性的、普适性的问题进行立法，且制订及修改程序严格、周期较长；低位阶的规范性文件则偏重于对地方性的、技术性的、具体的问题进行规定，在制订及修改上较为便捷。

根据国外经验，城市地下空间法规制订趋势是从“规定某类地下空间开发利用、指导某类地下设施建设的专项技术法规”向“强调明晰各类地下空间权属、统筹协调各类地下设施建设的综合法规体系”转变。例如，日本对城市地下空间的管理由较为单一的道路市政设施专项法规（《水道条例》《有关地下街的使用》《共同沟建设特别措置法》）逐步转向对所有城市地下空间均适用的《大深度地下公共使用特别措施法》。从国内方面看，部分城市早年出于应急好用，一般仅出台若干职能性、专项性

(如地下管线、人防安全等方面)的条例、规章或技术标准，而近年来为规范相关法规体系，也在加紧制订综合性、统领性的核心法规。以成都市为例，2006年出台《关于在城市开敞空间下建设使用地下空间使用权的暂行规定》(成国土资发[2006]519号)；2015年出台《成都市中心城区地下空间规划管理规定》(成规办〔2015〕6号)；2015年出台《成都市规划管理技术规定(2015)市政工程规划管理分册》；截至2017年，成都市建委发布《成都市城市地下空间开发利用管理试行办法》(征求意见稿)，正式向公众征求意见，2017年2月13日至2017年2月19日，社会各界人士可通过发送电子邮件的方式提出意见和建议。成都市将加强城市地下空间开发建设的科学利用管理。

结合地下空间法规制订趋势，本文建议《地下空间管理办法》应定位为本地地下空间开发利用管理法规体系中的“基础法”“综合法”“程序法”，应以较高位阶的地方性法规或地方政府规章的形式发布。由于高位阶法规文件的制订和修改程序周期较长，《地下空间管理办法》的内容应设置得较有原则性、程序性和广泛性，用以奠定本地地下空间开发利用的基础规则，应避免陷入技术细节规定。

(2) 明确地下空间基本概念，以“城市规划区”为适用地域。

《地下空间管理办法》包括“城市地下空间”“单建与结建地下空间”“公共用地地下空间”3个常用基本概念。①国标《城市地下空间设施分类与代码(GB/T 28590—2012)》对“城市地下空间”的概念已有明确解释，即“城市地下空间是指为了满足人类社会生产、生活、交通、环保、能源、安全、防灾减灾等需求，而在城市规划区内地表以下进行开发、建设与利用的空间”，各地《地下空间管理办法》对“城市地下空间”的概念解释应与国标保持统一。②“单建地下空间”指利用市政道路、公共绿地和公共广场等公共用地开发的地下空间，一般不含地面附属建筑；“结建地下空间”指结合地面建筑一并建设的地下空间，其规划许可往往可与地面建筑一并办理。③海口市创新提出了“公共用地地下空间”这一概念，指本市辖区内市政道路、广场和公园绿地的地下空间。“公共用地地下空间”与“公共地下空间”不应混淆——“公共地下空间”实际是指公共类地下设施所提供的空间场所(如地铁站点周边公共地下通道即为一类公共地下空间)。

绝大多数《地下空间管理办法》适用于“城市行政区”或“城市规划区”，少数适用于“国有土地”或“公共用地地下空间”。首先，一般情况下我国城市行政辖区面积远远大于城市规划区，故《地下空间管理办法》的适用地域应当慎言“整个行政辖区”；其次，地下空间开发利用具有系统性和连续性，若仅适用“国有土地”“公共用地地下空间”，难免会有所局限。本文建议参考《城乡规划法》对自身适用范围的写法(第二条写到，“……在规划区内进行建设活动，必须遵守本法”)，因此《地下空间管理办法》的适用地域应立足城市规划区比较合适。

(3) 篇章结构涵盖规划编制管理、规划许可管理、建设施工管理、建后使用管理等多个内容板块，为本地地下空间开发利用基础性管理制度的制定奠定基础。

《地下空间管理办法》是对城市地下空间开发利用的集大成规定，内容应涵盖规划编制管理、规划许可管理、建设施工管理和建后使用管理等多个方面，便于衔接、统领规划、建委、国土、房管和人防等多个职能部门的工作。

本文建议其内容设置板块如下：①总则，厘清法规制订目的、法律依据、基本概念和职责分工等问题；②规划编制管理，构建地下空间规划编制体系(含编制组织与规划审批)、规定地下空间规划编制内容(含编制原则)；③规划许可管理，明晰地下空间用地权属界定、地下空间建设项目规划许可流程(含出让金收取等)；④建设施工管理，规定地下空间建设项目的开(竣)工验收程序、施工许可程序以及地下空间建设项目的施工要求(含安全保护、连通工程、管线工程及配套设施等方面)；⑤建后使用管理，规定地下空间建设项目建成使用后的管理要求(含产权登记、信息入库及物业管理等方面)；⑥法律责任，规定相关违法建设认定、违法建设处罚办法等内容；⑦附则。

(4) 具体内容设置应凸显地下空间特色，强调地下空间开发利用管理与地面的区别。

地下空间开发利用往往借鉴地面经验进行管理，如地下空间建设项目的规划许可管理即参照地面“一书两证”进行。可以认为，《地下空间管理办法》是一部集合了大量地面管理经验的、转化应用于地下空间开发利用管理的法规，其有助于在短时间内迅速填补当前地下空间开发利用的管理空白，因此这种借鉴是有价值的。但是，应当避免不加思考的拿来主义和简单粗劣的模仿。《地下空间管理办法》在具体内容制订上应注意以下方面：①兼顾参考国家、兄弟城市的法规写法，避免出现差异巨大、甚至相互矛盾的条款；②协调各相关领域的法规制订，衔接不同职能部门发布的法规文件内容；③大胆创新如“单建、结建地下空间”“三维定桩模式界定地下空间权属”“地下空间权属采取分层登记方式”等凸显地下空间开发利用特色的管理方式。《地下空间管理办法》的一些内容应当有其唯一性，即只适用于地下空间，这也是判断《地下空间管理办法》制订水准的关键点。

3 结语

《物权法》(2007 年) 在国家法律层面对“地下建设用地使用权”进行了首次认可[⑧]，《城乡规划法》(2008 年) 强调“地下空间的开发利用需符合城市规划、履行规划审批程序”[⑨]。随着城市地下空间开发利用的日益增多，推进与保障地下空间正常开发利用的重要性日益凸显，《地下空间管理办法》的制订有着深远的意义。本文试图弄清楚一些基本要求，希望能帮助提高各地制订《地下空间管理办法》的专业水准。

[注　释]

① 《城市地下空间开发利用管理规定》(1997 年 10 月 27 日建设部令第 58 号发布，2001 年 11 月 20 日根据《建设部关于修改 < 城市地下空间开发利用管理规定 > 的决定》修正)。

② 《立法法》规定，省、自治区、直辖市、“较大的市”的人大和政府以及自治州、自治县的人大及其常委会拥有地方立法权，可以制订地方性法规和地方政府规章。

③ 《立法法》第六十三条规定：“本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在的市和经国务院批准的较大的市。”目前，我国“较大的市”共有 49 个。

④ 各地称谓略有差异，如上海市称其为《上海市地下空间规划建设条例》；广州市称其为《广州市地下空间开发利用管理办法》。

⑤ 本文研究对象为各地《地下空间管理办法》的现行版 (草案版不纳入)。评判一部法规文件是否是《地下空间管理办法》，除通过文件名称以外，主要依据其内容是否为综合性、大全性的“地下空间开发利用管理内容”。根据这个原则，《昆明市城市地下管线管理条例》《洛阳市市政设施管理条例》《苏州市地下 (地上) 空间建设用地使用权利用和登记暂行办法》《天津市地下空间信息管理办法》《太原市人民防空工程管理条例》等专项型法规未被纳入研究对象。各地《地下空间管理办法》收集工作截止至 2015 年。

⑥ 各地称谓略有差异，如上海市称“地下空间开发利用总体规划”，广州市称“地下空间开发利用专项规划”。

⑦ 各地称谓略有差异，如天津市称“地下空间开发利用修建性详细规划”，广州市称“地下空间建设规划”，沈阳市称“地下空间开发建设计划”。

⑧ 《物权法》(2007) 第一百三十六条规定：“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设立的建设用地使用权，不得损害已设立的用益物权。”

⑨ 《城乡规划法》(2008 年) 第三十三条：“城市地下空间的开发和利用，应当与经济和技术发展水平相适应，遵循统筹安排、综合开发、合理利用的原则，充分考虑防灾减灾、人民防空和通信等需要，并符合城市规划，履行规划审批手续。”

[参考文献]

[1] 舒建川．对地下空间开发进行规划立法是刻不容缓的头等大事 [J]．中华建设，2010(3)：32.

[2] 中华人民共和国建设部．城市地下空间开发利用管理规定 [Z]．1997.

[3] 全国人民代表大会．中华人民共和国立法法 [Z]．2000.

[4] 刘春彦，沈燕红．日本城市地下空间开发利用法律研究 [J]．地下空间与工程学报，2007(4)：587-591.

[5] 龚解华，张金水，束昱．上海城市地下空间开发利用战略研究——兼议日本地下空间开发利用立法实践 [J]．上海城市管理职业技术学院学报，2005(2)：33-38.

[6] 束昱，路姗，朱黎明，等．我国城市地下空间法制化建设的进程与展望 [J]．现代城市研究，2009(8)：7-18.

[7] 五一．上海市地下空间开发利用和管理模式探讨 [J]．民防苑，2006(增刊 1)：19-23.

[8] 杨文武，吴浩然，刘正光．论香港地下空间开发的规划、立法与发展经验 [J]．隧道建设，2008(3)：294-297.

[9] 周珂，贺佐琪．地下空间开发利用法律制度研究 [J]．南阳师范学院学报，2014(2)：22-26.

[10] 陆一中，严玲．城市地下空间开发利用的法规导向和运作管理 [J]．江苏城市规划，2010(1)：30-34.

[11] 顾长浩，张旗，赵卫忠，等．上海市城市地下空间开发利用管理立法研究 [C]//2001 年政府法制研究，2001.

[12] 徐生钰，朱宪辰．中国城市地下空间开发利用的立法现状研究 [J]．中国土地科学，2012(9)：54-59.

[13] 赵星烁，杨滔．我国城市地下空间规划管理若干问题探讨 [C]//2013 中国城市规划年会论文集 (06—规划实施)，2013.

[14] 中国土地勘测规划院．12 省 25 市地下空间用地政策研究 [N]．中国国土资源报，2014-02-14.

[15] 束昱，柳昆，张美靓．我国城市地下空间规划的理论研究与编制实践 [J]．规划师，2007(10)：5-8.

[16] 彭瑶玲，张强，于林金．地下空间开发利用规划控制的探索 [C]// 国际地下空间学术大会，2006.

[17] 胡荣煌．浅谈地下空间开发管理的法律法规 [J]．城市建筑，2014(2)：324.

[收稿日期]2017-01-17;

[修回日期]2017-04-17