

政协江苏省十三届委员会第一次会议提案 交办全文

第 0084 号

类别：城乡建设

案由	关于进一步提高我省地下空间开发利用效率的提案		
提案人	九三学社江苏省委	承办方式	会办
承办单位	省自然资源厅（主办）、省人防办（协办）、省住房城乡建设厅（协办）		
调研情况： <p>近年来，随着城镇化进程不断推进，城市空间拓展的需求与土地供应收紧的矛盾促使城市开发向“地下”发展，人防工程作为地下空间的重要组成部分，与地下空间融合发展不仅能提高地下空间整体开发利用效率，还有助于人防工程高质量建设。</p> <p>地下空间与人防工程融合发展基本情况。</p> <p>规划融合方面：在专项规划层面，城市地下空间开发利用规划与城市人防工程专项规划均在各自体系框架内单独编制，尽管在人防工程规模预测、人防工程综合利用等方面有一定衔接，但深度不够，缺乏有机融合；在详细规划层面，两者融合多为人防工程平战结合使用要求，对于具体空间的融合涉及较少。</p> <p>建设融合方面：目前全省人防工程综合利用率较高，利用方式也比较多样，但仍以停车为主导，其他商业、仓储、娱乐的用途偏少。连通方面，由于缺乏统筹和顶层设计，加之地下空间投资主体众多并缺乏有效沟通，两者连通较弱，目前主要集中在地铁站点与附近大型商业体之间。</p> <p>管理融合方面：目前地下空间和人防工程的行政主管部门不同，尽管法规体系、政策文件上对于人防工程、地下空间的管理已有相应规定，但对于人防工程产权归属却没有明确规定，一定程度上造成人防工程的管理混乱。此外，地下空间兼顾人防工程方面，仅有规范明确了轨道交通兼顾人民防空设计要求。</p> <p>问题分析：</p> <p>地下空间与人防工程两者融合存在的问题。</p> <p>一是地下空间和人防工程规划编制各自为政。地下空间与人防工程专项规划</p>			

各自独立编制，由于编制主体不同、编制时序不同，两者内容上出入较大；由于涉密、管理体制等原因，详细规划阶段两者内容也未能充分体现。

二是人防工程平时功能比较单一，平战转换困难。人防工程的平时使用功能仍以停车为绝对主导，综合利用效率还有待于进一步挖掘；此外人防工程还存在平战转换困难、连通性差、“孤岛化”现象严重等问题。

三是关于两者融合的法律法规、技术标准还比较欠缺。缺少人防工程产权规定的法律法规，在标准规范体系上，地下空间兼顾人防尚无明确定义，地下空间与人防工程的互联互通没有明确要求、其他地下空间兼顾人防设计要求尚不明确。

具体建议：

一、加强地下空间与人防工程规划编制体系融合。在国土空间规划体系中，人防工程与地下空间应在总体规划、专项规划、详细规划三个阶段做好衔接。建议城市人防工程专项规划与地下空间开发利用规划“两规合一”，由自然资源主管部门、人防主管部门联合编制，最终报城市人民政府审批。暂时无法做到“两规合一”时，保障“两规”编制时序一致，共同组织征求意见及专家论证等，并将规模预测、管控传导、成果表达等内容有效融合。详细规划阶段，将人防工程和地下空间详细规划嵌入到国土空间详细规划中，统筹地上地下开发，在图则中落实重要人防工程控制指标。

二、加强地下空间与人防工程的融合建设。结合城市功能需求引导地下空间综合利用，充分发挥人防工程平时服务民生的作用。结合老城区学校操场、公园广场单建人防工程，兼顾上下学接送、周边停车需求；结合老旧住区宜居改善、低效产业用地活力提升等城市更新工作，见缝插针增建人防工程。人防工程物资库平时优先作为日常生活用品、食品、药品等物资的仓储；一、二等医疗救护工程平时作为医院有效补充，如办公用房、药房、病房等；专业队工程平时作为如消防车、救护车等车辆及装备存储场所等。通过轨道交通串联人防工程及地下空间，提高商贸区等重要区位防护空间容量，构建四通八达的地下防护空间。

三、完善省内两者融合法律法规、技术标准的制定。建议出台或修订相关法律法规，对人防工程的产权归属进行明确，保障人防工程实现社会化市场化功能，促进人防工程平时的综合利用效率；制定专项规划、详细规划融合编制的相关规范标准，完善市政工程、公共服务设施等兼顾人民防空的相关技术标准，并明确人防工程与地下空间连通具体要求。

领导批示
备注

提案人名	单位电话	手机号码	单位邮编	联系地址及职务
九三学社江 苏省委	83167377	18112991965	210024	