

东莞市自然资源局文件

东自然资〔2024〕59号

关于印发《东莞市新建民用建筑修建防空地下室审批实施细则》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市各有关单位：

《东莞市新建民用建筑修建防空地下室审批实施细则》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市自然资源局

2024年2月5日

东莞市新建民用建筑修建防空地下室审批实施细则

第一章 总则

第一条 为进一步规范我市结合新建民用建筑修建防空地下室的审批管理（以下简称“结建”审批），根据《中华人民共和国人民防空法》《中华人民共和国城乡规划法》《人民防空工程建设管理规定》《广东省实施〈中华人民共和国人民防空法〉办法》《广东省人民政府办公厅转发省人防办 省发展改革委 省财政厅 省自然资源厅 省住房城乡建设厅〈关于规范城市新建民用建筑修建防空地下室的意见〉的通知》（粤府办〔2020〕27号）

《广东省人民防空办公室 广东省自然资源厅 广东省住房和城乡建设厅关于印发〈广东省城市新建民用建筑修建防空地下室审批工作指引〉的通知》（粤人防办发〔2022〕1号）等法律法规和有关规定，结合我市实际，制定本细则。

第二条 本细则适用于本市行政区域内的“结建”审批及相关监督管理。

本细则所称“结建”审批是指按照国家和省有关规定，对城市（含镇）总体规划确定的城镇建设用地内，结合城市新建民用建筑修建防空地下室进行的审批活动。

国土空间总体规划批准实施后，要做好与城区划定范围的衔接，进一步细化明确城市新建民用建筑需修建防空地下室的范围。

本细则所称“新建”是指新建项目中的建筑及改扩建项目中的新增建筑和新增楼层。

“民用建筑”是指除工业生产厂房及其配套设施以外的所有非生产性建筑。

第三条 结合新建民用建筑修建防空地下室行政审批分为两类：

（一）应建防空地下室的民用建筑项目许可（含免建防空地下室审批）；

（二）易地修建防空地下室的民用建筑项目许可（含免缴防空地下室易地建设费审批）。

上述两个许可事项，与建设工程规划许可实行联合审批，一并提交审批资料。已通过方案审查需另行申请办理人防建设许可等无法联合审批的特殊项目，可单独受理。重大项目可参照执行。

第四条 市自然资源局对上述两个许可事项依法依规开展审批，委托下放的相关审批权限，各功能区、镇街依法依规行使相应事权。

与相邻新建地面建筑一同规划报建的地下空间开发项目，市（功能区）自然资源管理部门、镇街规划管理部门在办理“结建”审批时一并办理兼顾人防工程审批。

单建式人防工程及地下轨道交通等单独开发建设的地下空间兼顾人防工程等其他类型的人防工程由市委军民融合办（市人防办）负责审批。

第五条 防空地下室建设应遵循应建尽建、以建为主的原则。

第二章 应建防空地下室的民用建筑项目许可

第六条 防空地下室配置应符合城市人防工程专项规划以及相关规划设计规范要求，做到布局合理、功能齐全、平战结合。

第七条 城市新建民用建筑应按规定依法修建防空地下室，具体范围详见附件 1。

第八条 免建防空地下室的建（构）筑物的范围需满足附件 2 列明的建筑类型。

第九条 城市新建民用建筑修建防空地下室面积计算标准详见附件 3。

第十条 任何单位和个人无权擅自批准减免应建防空地下室建筑面积，或者降低防空地下室防护标准。审批部门应严格按照规定核定人防工程建设规模、战时用途、抗力等级和免建条件；本市防空地下室全部按甲类防空地下室设防。

第十一条 用地建设条件（土地出让方案或规划条件）中已明确具体人民防空指标要求的，按照确定的人民防空指标要求执行；与本细则规定的指标要求不一致的，按照严格的指标要求执

行。

用地建设条件（土地出让方案或规划条件）中未明确具体人民防空指标要求的，按照本细则规定执行。

第十二条 防空地下室应与地面建筑同步规划、同步设计、同步审查、同步建设。原则上，不同宗地、不同红线的项目不可以整体统筹规划人防地下室，对于同一宗地红线范围内整体规划、分期实施的民用建筑建设项目，规划建设防空地下室应按照整体规划的所有地面建筑统筹计算应建防空地下室面积，并满足相关战时技术规范要求。

经批准同意统筹或合并建设防空地下室的建设项目，应由具备人民防空工程设计甲级资质的编制单位编制人防工程修建性规划，明确防空地下室建设顺序、各期应建防空地下室面积和战时功能，规划的人防总面积不得小于应建人防面积，同一项目前期多建的防空地下室面积可在后期建设中抵扣，但不允许前期不建而后期补建。

第十三条 推动防空地下室建设形成平战结合、相互连接、四通八达的城市地下空间。鼓励同一建设项目的不同防空地下室之间合理规划地下连通；防空地下室与邻近其他防空工程、地下交通干（支）道以及大型地下空间项目之间尽可能连通；暂时不能连通的，应预留地下连通口。

第十四条 防空地下室战时功能和防护等级配置应符合市、功

能区、镇街各级人防工程建设专项规划或详细规划的要求，尚未编制相关规划或规划不明确的按附件 4 的规定配置。

第十五条 上部建筑为钢筋混凝土结构的甲类防空地下室，其顶板底面不得高出室外地平面范围（人防地下室所在层整体边界以外 50 米）。当防空地下室采取其他技术措施难以满足上述规范全埋要求时，可采用“覆土层加挡土墙”的技术措施处理，对相关技术措施进行充分论证分析，论证分析内容应包含人防地下室抗倾覆和抗滑移稳定性分析、挡土墙形式和厚度及外露范围内的外墙、临空墙加强等技术措施。修建防空地下室可行性论证报告编制单位应具备相应人民防空工程设计资质。审批部门依据有关规定和论证报告等相关材料，经研究作出能建或不能建的决策后下达批复文件。

原则上，外露的范围不得超过人防地下室所在层总周长的二分之一，覆土层加挡土墙的顶部水平宽度按不小于 8 米设置，挡土墙应竣工验收前一次性施工完成。

第十六条 城市新建民用建筑按照人防通信警报布点要求，在地面建筑的顶层设置建筑面积不应小于 10 平方米的人防报警器房；单个人防报警器房服务范围无法满足要求时，应增加人防报警器房的设置。

第三章 易地修建防空地下室的民用建筑项目许可

第十七条 城市新建民用建筑确因下列条件限制不能修建防空地下室的，建设单位可以申请易地建设：

（一）采用桩基且桩基承台顶面埋置深度小于 3 米（或者不足规定的地下室空间净高）的；

（二）按规定指标应建防空地下室的面积只占地面建筑首层的局部，结构和基础处理困难，且经济很不合理的；

（三）建在流砂、暗河、基岩埋深很浅等地段的项目，因地质条件不适于修建地下室的；

（四）因建设地段房屋或地下管道设施密集，防空地下室不能施工或者难以采取措施保证施工安全的。

第十八条 对建设单位申请易地建设的，严格按照国家计委、财政部、国家国防动员委员会、建设部颁发的《关于规范防空地下室易地建设收费的规定》（计价格〔2000〕474 号）明确的 4 个限制条件，建立评估制度机制，委托具有资质的评估机构，独立进行准确评估，并要求提交具有法律责任的评估报告。评估报告编制单位应具备相应人民防空工程设计资质。审批部门依据有关规定和评估报告等相关材料，经研究作出能建或不能建的决策后下达批复文件。

第十九条 经审核批准易地建设的，建设单位足额缴纳防空地下室易地建设费后，审批部门出具《东莞市易地修建防空地下室审批意见书》。

防空地下室易地建设费按应建防空地下室的建筑面积计算，收费标准为 1800 元/平方米。其中：地面总建筑面积 2000 平方米（含）以下的民用建筑〔10 层（含）以上或基础埋深达 3 米（含）以上的除外〕收费标准为 900 元/平方米。

任何单位和个人不得以减免易地建设费作为招商引资等的优惠条件。国家、省对防空地下室易地建设费减免有规定的除外（详见附件 5）。

第二十条 新建民用建筑防空地下室易地建设审批实行分类审批审查工作机制，根据建设项目不同类型和不同区位分为城市更新与城市设计委员会审议、市自然资源局审批两类。

项目符合《东莞市自然资源管理委员会（市国土空间规划委员会）工作规则（试行）》中的重点地区和重要建设项目条件，且市自然资源局认为其防空地下室易地建设审批有必要提交城市更新与城市设计委员会研究决策的，经城市更新与城市设计委员会审议后，由市自然资源局作出审批决定；其他项目由市自然资源局直接作出审批决定。功能区、镇街参照执行。

第二十一条 属地政府负责规划辖区内人防工程建设，根据人民防空专项规划等相关要求，保障落实人防工程建设的用地规模和指标，统筹利用防空地下室易地建设费，有序开展人防工程建设，切实做到专款专用，确保人防工程建设的连续性、操作性和前瞻性。

第四章 规划条件核实及监督

第二十二条 自然资源管理部门在开展建设工程规划条件核实测量时，需核实防空地下室建筑面积等相关指标是否满足《东莞市应建防空地下室建设审批意见书》的要求。

因地质、地形等客观原因，竣工验收的防空地下室面积未能达到核定的应建面积，且确实无法原址扩建、补建的项目，经审批部门同意，由建设单位补缴少建部分的防空地下室易地建设费。

若地面民用建筑实测建筑面积多于报建审批时的建筑面积，建设单位应当补缴新增建筑面积部分相应的防空地下室易地建设费。

第二十三条 在日常监管或事中事后核查中，发现建设单位提供虚假材料的，应依法依规对其进行处罚，并对其应尽的“结建”义务进行重新审批核定。

第五章 附则

第二十四条 本细则自 2024 年 3 月 1 日起实施，有效期至 2026 年 3 月 1 日。此前出台的其他文件规定与本细则不一致的，停止执行，一律以本细则为准。

第二十五条 本细则实施后新办项目与实施前已通过“结建”审批现申请变更的项目，原则上均按最新政策标准执行。

第二十六条 本细则由东莞市自然资源局负责解释。

备注：本规范性文件已经东莞市司法局合法性审查同意发布，编号为：DGSZRZYJ-2024-003。

附件 1

新建民用建筑修建防空地下室范围

类别	典型形式
居住建筑	别墅、公寓、普通住宅、集体宿舍等。
办公建筑	企业、事业、机关、团体、学校、医院等单位的办公用房。
旅馆酒店建筑	旅游饭店、普通旅馆、招待所等。
商业建筑	百货商场、综合商厦、购物中心、会展中心、超市、菜市场、专业商店等。
居民服务建筑	餐饮用房屋，银行营业和证券营业用房屋，电信及计算机服务用房屋，邮政用房屋，居住小区的会所，以及洗染店、洗浴室、理发美容店、家电维修、殡仪馆等。
文化建筑	文艺演出用房、艺术展览用房、图书馆、纪念馆、档案馆、博物馆、文化宫、游乐场、电影院（含影城）、宗教寺院以及舞厅、歌厅、游艺厅等。
教育建筑	各类学校的教学楼、图书馆、试验室、体育馆、展览馆等。
体育建筑	体育馆、体育场、游泳馆、跳水馆等。
科研建筑	科研楼、实验楼等。
卫生建筑	各类医疗机构的病房、医技楼、门诊部、保健站、卫生所、化验室、药房、病案室、太平间等。
交通建筑	机场航站楼，机场指挥塔，交通枢纽，停车楼，高速公路服务区用房，汽车、铁路和城市轨道交通车站的站房，港口码头建筑等。
广播电影电视建筑	广播电台、电视台、发射台（站）、地球站、监测台（站）、广播电视节目监管建筑、有线电视网络中心、综合发射塔（含机房、塔座、塌楼等）等。
物流项目内非生产性建筑	物流建筑群功能组成中的办公建筑、生活服务设施、其他配套设施中的“展示及交易建筑”、“培训或研发建筑”等。
工业项目内非生产性用房	食堂、宿舍、产品研发用房、销售展厅和办公会议用房等；生产性和非生产性用房复合建设的复合型建筑中的非生产性用房。

附件 2

免建防空地下室的建（构）筑物范围

类别	典型形式
民用建筑	项目宗地红线内所有非居民住宅，地面总建筑面积在 2000 平方米以下（不含），层数<10 层且基础埋深<3 米。
	老旧小区单独加装电梯，独立修建的非小区范围内的公共厕所、垃圾站（房）、水泵房、消防站、变配电房（站）、区域机房公用设施用房等明显无法结合地面建筑修建可用于防空地下室项目。
	所有临时建筑，危房原状修复项目。
民用构筑物	空中连廊，电视塔（信号发射塔）、纪念塔（碑）、广告牌（塔）等。
工业构筑物	如冷却塔、观测塔、烟囱、烟道、井架、井塔、筒仓、栈桥、架空索道、装卸平台、槽仓、地道等。
水工构筑物	沟、池、沉井、水塔等。
工业项目	工业厂房及其生产性配套设施，包括生产车间，配套的生产制造监控（信息）用房、产品检验验收用房、厂房附属仓库、配电房、水泵房、蒸汽房等用于生产性的配套用房、停车楼。
	生产性和非生产性用房复合建设的复合型建筑中的生产性用房部分。
	钢结构厂房使用功能改变且不增加面积的改造项目。
物流仓库	物流建筑、场坪、辅助生产设施、交通和运输设施、其他配套设施中的“公共加油站”“消防站及执勤点”等。
公用设施	单独修建的垃圾处理车间、加气站、加油站、充电站、污水处理厂车间、厂区污水处理站、屠宰场和汽车、飞机、铁路机车、车辆维修车间，以及单独修建的一层或多层地面机械停车库等类生产性建筑及其配套设施。
	地面轨道交通车辆基地的检修库、运用库。

附件 3

应建防空地下室面积计算标准及修建范围

建筑形式	参考条件		修建标准
10 层（含）以上或者基础埋深 3 米（含）以上民用建筑	仅有塔楼建筑物或者建筑物基础埋深均 3 米（含）以上		按照地面首层建筑面积计算
	有塔楼和裙楼（裙楼 ≤9 层）建筑物	塔楼建筑物	按照相应的地面首层建筑面积计算（相应指建筑物外围垂直投影的部分，下同）
		裙楼部分基础埋深 ≥3 米	按照相应的地面首层建筑面积计算
		裙楼部分基础埋深 <3 米	按照裙楼（扣除塔楼结构外围垂直投影部分）相应的地面总建筑面积的 3%计算
9 层（含）以下民用建筑（居民住宅除外）	基础埋深 ≥3 米部分		按照相应的地面首层建筑面积计算
	基础埋深 <3 米部分		按照相应的地面总建筑面积的 3% 计算
9 层（含）以下且基础埋深小于 3 米的居民住宅	如别墅、多层居民住宅等		按照地面总建筑面积的 3 % 计算
危房翻新住宅项目	/		按照翻新住宅地面总建筑面积的 3 % 计算
工业项目	非生产性用房如：食堂、宿舍、产品研发用房、销售展厅和办公会议用房等		按照上述民用建筑原则计算应建面积
	生产性和非生产性用房复合建设的复合型建筑		非生产性用房按照上述民用建筑原则计算应建面积
物流仓库	办公建筑、生活服务设施、其他配套设施中的“展示及交易建筑”“培训或研发建筑”		按照上述民用建筑原则计算应建面积
地下空间开发项目	/		按照不低于地下空间总建筑面积的 50%计算兼顾人防工程面积
说明：			
1.基础埋深： 统一规定为相对标高±0.000 到地下室底板建筑面之间的高度。			
2.地面总建筑面积指整个宗地红线内所有建筑物的地面总建筑面积，其中工业项目和物流仓储项目只计算纳入修建防空地下室范围内的建筑面积。			

附件 4

表 1：防空地下室人防功能配置表

所在镇街	战时功能	所在项目应建防空地下室总建筑面积（m ² ）					
		≤10000 （含）	10000~ 20000 （含）	20000~ 30000 （含）	30000~ 40000 （含）	40000~ 50000 （含）	>50000
松山湖(生态园)园区、滨海湾新区、莞城区、东城区、万江区、南城區、虎门镇、凤岗镇、黄江镇、寮步镇、厚街镇、长安镇、塘厦镇、常平镇、大朗镇	人员掩蔽工程（一、二等人员掩蔽所）	配置数量：按要求配置完其他战时功能后，按不大于 2000m ² 一个防护单元配置。每 5 个人员掩蔽工程中要求至少设 1 个一等人员掩蔽所。					
	专业队队员掩蔽部+专业队装备掩蔽部	/	1 套 （应建人防面积大于 13000m ² 设置）	1 套	1 套	1 套	1 套
	物资库	/	/	/	/	/	1 个
	医疗救护站	/	/	1 个	1 个	1 个	/
	急救医院	/	/	/	/	/	1 个
石龙镇、樟木头、道滘镇、沙田镇（东莞港）、中堂镇、石碣镇、麻涌镇、东坑镇、桥头镇、大岭山	人员掩蔽工程（一、二等人员掩蔽所）	配置数量：按要求配置完其他战时功能后，按不大于 2000m ² 一个防护单元配置。每 10 个人员掩蔽工程中要求至少设置 1 个一等人员掩蔽所。					
	专业队队员掩蔽部+专业队装备掩蔽部	/	1 套 （应建人防面积大于 15000m ² 设置）	1 套	1 套	1 套	1 套

镇、横沥镇	物资库	/	/	/	1 个	1 个	1 个
	医疗救护站	/	/	/	1 个	1 个	/
	急救医院	/	/	/	/	/	1 个
谢岗镇(银瓶合作创新区)、望牛墩镇、高埗镇、石排镇、洪梅镇、企石镇、茶山镇、清溪镇	人员掩蔽工程(一、二等人员掩蔽所)	配置数量: 按要求配置完其他战时功能后, 按不大于 2000m ² 一个防护单元配置。每 15 个人员掩蔽工程中要求至少设置 1 个一等人员掩蔽所。					
	专业队队员掩蔽部+专业队装备掩蔽部	/	/	1 套	1 套	1 套	1 套
	物资库	/	/	1 个	1 个	1 个	1 个
	医疗救护站	/	/	/	/	1 个	/
	急救医院	/	/	/	/	/	1 个
配置说明	(1) 新建医疗卫生项目应根据建设规模优先结合修建医疗救护工程, 再按本表配建其他战时功能的防空工程。三甲医院优先结合修建 1 个中心医院; 二甲医院优先结合修建 1 个急救医院; 其他新建医疗卫生项目优先结合修建 1 个救护站。 (2) 镇级(含)以上党委机关、人大机关、行政机关、政协机关和城市广播电视、电信、供水、供电、供气、食品等城市生活重要保障部门以及列入城市重要经济目标单位的新建建设项目, 应优先结合修建 1 个一等人员掩蔽工程后, 再按本表配建其他战时功能的防空工程。 (3) 工业和信息化、公安、民政、生态环境、住房建设、交通运输、卫生健康、医疗保障、城管和综合执法、通信、供电等负有组织群众防空组织义务的部门和单位新建建设项目, 其应建人防工程建筑面积大于 2000m² 的, 应优先结合修建防空专业队工程(包括防空专业队队员掩蔽部和装备掩蔽部), 再按本表配建其他战时功能的防空工程。 (4) 中心医院、急救医院及建筑面积大于 5000m² 的其他人防地下室应设置柴油电站。 (5) 应建防空地下室建筑面积大于 50000m² 的战时功能配置, 需经自然资源管理部门认可。						

表 2：战时功能分类及相应指标

工程类别		抗力级别	防化级别	防护单元建筑面积 (m ²)	备注
人员掩蔽工程	一等人员掩蔽所	核 5 常 5	乙级	≤2000	掩蔽 800 人。（若仅设有 1 个一等人员掩蔽所，掩蔽人数按不少于人防建筑面积×0.4 计算，人数以百位为单位。）
	二等人员掩蔽所	核 6 常 6	丙级	≤2000	掩蔽人数按不少于人防建筑面积×0.6~0.7 计算，人数以百位为单位。
配套工程	物资库	核 6 常 6	丁级	≤4000	/
	区域电站	与抗力级别最高的单元一致	无	根据需求设置	中心医院、急救医院及建筑面积大于 5000m ² 的其他人防地下室应设置。
专业队工程	专业队队员掩蔽部	核 5 常 5	乙级	≤1000	掩蔽人数 150~200 人
	专业队装备掩蔽部	核 5 常 5	无	≤4000	/
医疗救护工程	中心医院	核 5 常 5	乙级	≤4500	有效面积为 2500-3300 平方米，150-250 床位、390-530 人（含伤员）
	急救医院	核 5 常 5	乙级	≤3000	有效面积为 1700-2000 平方米，50-100 床位、210-280 人（含伤员）
	救护站	核 5 常 5	乙级	≤1500	有效面积为 900-950 平方米，15-25 床位、140-150 人（含伤员）
说明：对于多层防空地下室，当上层可完全覆盖下层，下层为人员掩蔽工程的防护单元，下层人员掩蔽工程可按不大于 4000 平方米设置。					

附件 5

易地建设防空地下室缴费减免情况

序号	符合减免政策的类型	减免	政策依据
1	涉企项目	按 92% 收取	《关于免征中央 省设立的涉企行政事业性收费省级收入的通知》(粤财综[2014]89 号) 《关于确保免征部分涉企行政事业性收费省级收入政策贯彻落实的通知》(粤发改电〔2014〕34 号)
2	对营利性养老和医疗机构建设项目	减半	《国务院关于印发加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35 号)规定 《财政部 国家发展改革委关于减免养老和医疗机构行政事业性收费有关问题的通知》(财税〔2014〕77 号)规定
3	为残疾人修建的生活服务设施等民用建筑	减半	《国家计委、财政部、国家国防动员委员会、建设部印发关于规范防空地下室易地建设收费的规定的通知》(计价格〔2000〕474 号)
4	其他学校新投资建设包括教室、教师办公场所、电脑教学、教学实验室等教学活动,且以教学活动为主的单体多层教学综合楼项目(教学活动为主指的是教学用房建筑面积占比大于单体地面总建筑面积 50%;多层教学综合楼项目指的是建筑高度不大于 24 米的项目)	减半	《关于防空地下室易地建设收费有关问题的复函》(发改办价格〔2017〕799 号) 《国家计委、财政部、国家国防动员委员会、建设部印发关于规范防空地下室易地建设收费的规定的通知》(计价格〔2000〕474 号)
5	廉租住房、公共租赁住房	免收	《国务院关于解决城市低收入家庭住房

	和经济适用住房建设、棚户区改造、旧住宅区整治		困难的若干意见》（国发〔2007〕24号） 《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号） 《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）
6	因遭受水灾、火灾或者其他不可抗拒的灾害造成损坏后按原面积修复的民用建筑	免收	《国家计委、财政部、国家国防动员委员会、建设部印发关于规范防空地下室易地建设收费的规定的通知》（计价格〔2000〕474号）
7	临时民用建筑、不增加面积的危房改造商品住宅项目	免收	《国家计委、财政部、国家国防动员委员会、建设部印发关于规范防空地下室易地建设收费的规定的通知》（计价格〔2000〕474号）
8	非营利性养老和医疗机构建设项目	免收	《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号） 《财政部 国家发展改革委关于减免养老和医疗机构行政事业性收费有关问题的通知》（财税〔2014〕77号）
9	所有中小学（含幼儿园）校舍建设项目	免收	《国务院办公厅转发教育部等部门关于建立中小学校舍安全保障长效机制意见的通知》（国办发〔2013〕103号）
10	用于提供社区养老、托育、家政服务的建设项目，确因地质条件等原因无法修建防空地下室的	免收	《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》（财政部 税务总局 发展改革委 民政部 商务部 卫生健康委公告2019第76号）
11	军队离休退休干部安置的住房建设项目	免收	《国务院办公厅、中央军委办公厅转发民政部、总政治部等部门关于军队离休退休干部安置建房工作请示的通知》（国办发〔1991〕9号）
12	对依法利用农村集体土地	免收	《国务院办公厅关于进一步做好减轻农民

	新建、翻建自用住房的农民		负担工作的意见》（国办发〔2012〕22号）
13	易地扶贫搬迁项目	免收	《财政部 国家发展改革委关于免征易地扶贫搬迁有关政府性基金和行政事业性收费政策的通知》（财税〔2019〕53号）规定

