

# 汕尾市人民政府办公室关于印发《汕尾市市区地下空间开发利用管理暂行办法》的通知

汕府办〔2024〕29号

各县（市、区）人民政府，市政府各部门、各直属事业单位：

《汕尾市市区地下空间开发利用管理暂行办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。执行过程中遇到的问题，请径向市自然资源局反映。

汕尾市人民政府办公室

2024年12月18日

## 汕尾市市区地下空间开发利用管理暂行办法

### 第一章 总则

**第一条** 为加强我市市区（包括市城区、红海湾经济开发区、华侨管理区）地下空间管理，促进地下空间资源合理开发和节约集约利用，保障权利人合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国人民防空法》等法律、法规，结合我市市区实际，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于我市市区（包括市城区、红海湾经济开发区、华侨管理区）国有建设用地范围内地下空间的开发利用管理。

法律、法规对国防、人民防空、防灾减灾、文物保护、矿产资源等情形的地下空间开发利用另有规定的，从其规定。

**第三条** 本办法所称地下空间是指地表以下的空间，包括结建地下空间和单建地下空间。

结建地下空间是指同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下空间。

单建地下空间是指独立开发建设的地下空间。利用市政道路、公共绿地、公共广场等公共用地开发的地下空间视为单建地下空间。

**第四条** 地下空间开发利用应贯彻统一规划、综合开发、合理利用、依法管理的原则，坚持社会效益、经济效益和环境效益相结合，鼓励竖向分层立体综合开发和横向空间连通开发。

**第五条** 市自然资源局负责地下空间开发利用的规划、用地和不动产登记管理工作。市住房和城乡建设局负责地下空间工程建设（含人民防空工程）的监督管理及销售许

可、合同备案管理工作。

市人民政府其他相关主管部门应当按照各自的职能分工，在其职责范围内做好地下空间开发利用管理的相应工作。

**第六条** 因国家安全和公共利益需要，政府可依法征收、征用地下空间建设用地使用权并给予补偿，地下空间使用权人应积极配合并提供便利条件。

## 第二章 规划管理

**第七条** 地下空间规划是城市规划的重要组成部分。地下空间规划应当符合国民经济和社会发展规划及国土空间总体规划，并与人民防空规划、地下交通规划、地下管线规划等专业规划相协调。

**第八条** 地下空间开发利用规划包括地下空间开发利用专项规划和详细规划。

**第九条** 地下空间开发利用专项规划是国土空间规划的重要组成部分，内容包括现状调查与分析、地下空间资源评估、规划目标与发展战略、需求分析、总体布局与空间管控、竖向分层规划、专项设施规划与系统整合、分期建设规划、规划实施与保障，由市自然资源局会同市住房和城乡建设、交通运输、应急管理等部门组织编制，报市人民政府批准实施。

涉及地下空间的人民防空、地下管线、综合管廊、地下交通、轨道交通、海绵城市等专项规划应与地下空间开发利用专项规划相互衔接。

**第十条** 涉及地下空间开发利用的地区，在符合国土空间总体规划和地下空间开发利用专项规划的前提下，可单独编制地下空间详细规划或结合地上详细规划一同编制。市自然资源局依据详细规划出具规划条件，并作为地下空间土地供应文件的组成部分。

**第十一条** 开发利用城市地下空间，应当考虑人民防空的需要，依法办理规划许可，法律法规等政策文件另有规定可免于办理建设工程规划许可手续的除外。与地面建设工程一并开发利用地下空间的，应当与地面建设工程一并办理规划许可；独立开发利用地下空间的，单独办理规划许可。任何单位和个人未经批准，不得擅自开挖建筑底层地面，不得擅自改变经许可确定的地下空间的使用功能、高度、层数和面积。

## 第三章 用地管理

**第十二条** 开发利用地下空间应当取得地下空间建设用地使用权。地下建设用地使用权可分层设立、分层使用。地下空间建设用地使用权除符合划拨条件外，应当实行有偿、有期使用。其土地使用权出让金、出让年限按照法律、法规的规定确定。

自本办法实施之日起，新供应建设用地原则上包含浅层地下空间（地表以下 15 米的空间）的建设用地使用权，地下空间开发利用详细规划另有要求的除外。新供应建设用地的地下建设用地使用权划拨、出让审批参照我市现行土地供应有关规定执行。根据供应要求、使用用途，地上建设用地使用权和地下建设用地使用权可分别以不同

的供应方式取得。已建成并通过竣工验收的地下空间国有建设用地使用权，按《自然资源部关于探索推进城市地下空间开发利用的指导意见》的规定完善相关手续。

**第十三条** 单建式地下空间项目的地下空间建设用地使用权最高出让年限按照土地用途类别确定。

结建式地下空间建设用地使用期限不得超过其土地用途对应的法定最高年限，并且不得超过该宗地地表部分的出让年限。

**第十四条** 利用城市道路、公共绿地、公共广场等公共用地和政府储备用地建设经营性单建地下空间项目的，应当通过招标、拍卖或者挂牌的方式出让地下空间建设用地使用权。

单建地下社会公共停车场有两个或者两个以上意向用地者的，应当采取招标、拍卖或者挂牌方式出让地下空间建设用地使用权；只有一个意向用地者的，可以协议出让。

## 第四章 工程建设管理

**第十五条** 市住房和城乡建设局应根据地下空间开发利用专项规划统筹政府产权用地范围内公益性地下空间项目的投资建设，制定年度建设计划，明确年度地下空间建设目标、重点建设区域、建设项目及其实施主体、推进步骤、保障措施等，报市人民政府批准后实施。

**第十六条** 地下空间工程建设应遵守基本建设程序，符合工程质量标准和施工安全要求。所涉及的勘察设计、环境评估、安全评估与监察、工程监理、质量管理等应按照有关法律、法规的规定执行。

涉及人民防空的地下空间工程，其设计、施工还应符合国家规定的防护标准和质量标准，满足人民防空效能。

**第十七条** 鼓励区域地下空间整体开发建设。相邻地块地下空间具备整体开发条件的，建设单位可统一规划、整体设计、统一建设。

**第十八条** 对建设用地规划条件已明确地下空间工程连通要求的，先建单位应根据规划要求和有关设计规范预留地下连通工程接口，后建单位履行后续地下空间工程连通义务。

建设用地规划条件未明确与相邻地下空间工程连通要求但建设项目确需连通的，建设单位应与相邻地下空间所有权人进行协商，就连通事宜、通道位置、标高等内容达成一致意见，并按照规定程序报批。

**第十九条** 地下空间工程施工图设计应符合规划要求以及相关规定、标准和规范，满足地下空间对人民防空、消防安全、地下管线、环境保护、交通组织、防洪排涝、安全和设施运行、维护等方面的使用要求，其使用功能与出入口设计应与地表建设相协调。

**第二十条** 地下空间工程建设须依法取得建筑工程施工许可证。结建式地下空间工程应与地上建筑工程一并取得建筑工程施工许可证，单建式地下空间工程应单独取得建筑工

程施工许可证。未依法取得建筑工程施工许可证的，不得进行地下空间工程施工。

**第二十一条** 地下空间工程施工前，建设单位须对施工区域及周边现有建（构）筑物、市政设施、地下管线、综合管廊、交通设施、人防工程、文物、古树古木等进行调查，制定应急预案，采取预防措施。

在文物保护单位保护范围内的地下空间工程施工应依法征求文物行政主管部门意见，按照文物保护法律、法规的要求进行报批。

**第二十二条** 施工单位在进行地下空间工程建设时，须保证建（构）筑物的稳定与安全，进行充分的论证调查后应采取有效的安全和防护措施，科学合理地协调地上空间和地下空间的承载、震动、污染、噪声及相邻建（构）筑物安全，不得破坏市政管线功能，不得影响地上和地下交通运输，不得妨碍地上的规划功能，不得对地上建（构）筑物、附着物造成危害。

施工单位在进行地下空间工程建设施工过程中发现文物资源，应立即停止施工，做好保护工作，及时报告属地文物行政管理部门。

**第二十三条** 地下工程竣工后，建设单位应当组织设计、施工、工程监理等有关单位进行竣工验收，经验收合格的方可交付使用。

**第二十四条** 地下空间工程竣工验收合格后，建设单位应依法移交完整的地下空间工程档案。

项目在确定了非人防工程并办理竣工验收备案及首次登记后，可申请办理销售许可手续、合同备案手续。地下机械式停车场（库）、公共停车场车位及配建的附属经营设施不得对外销售，公共停车场车位不得固定出租。

## 第五章 不动产登记

**第二十五条** 地下空间建设用地及建（构）筑物权利人可依法向不动产登记机构申请办理不动产权利登记和其他法定事项登记。

**第二十六条** 地下空间建设用地使用权的土地用途、使用年限以国有建设用地划拨决定书、出让合同及其附图载明的水平投影坐标、竖向起止高程和水平投影最大面积等权属来源材料确定，建（构）筑物用途及权属范围分别按照规划条件、工程已竣工验收的材料载明的用途和建（构）筑物外围所及的范围确定。

结建式地下空间建设用地使用权及建（构）筑物所有权的首次登记，应与地上建设用地使用权及建（构）筑物所有权共同办理。本办法实施前，地上建设用地使用权及建（构）筑物所有权已办理首次登记的，可单独申请办理地下空间建设用地使用权及建（构）筑物所有权首次登记，权利设定方式登记为地表。

单建式地下空间建设项目的地下空间建设用地使用权及建（构）筑物所有权的首次登记应单独办理，权利设定方式登记为地下。

**第二十七条** 地下建（构）筑物的用途应依据批准的规划建设方案或建设工程规划许可证载明的用途进行登记；批准的规划建设方案或建设工程规划许可证未标注、

载明地下空间用途的，由规划主管部门明确规划用途后予以登记。

地下空间不动产登记应在不动产登记簿及不动产权属证书上注明“地下建（构）筑物”。属人防工程的，应在不动产登记簿及不动产权属证书上注明“人防工程”；属兼顾人防要求的，应在不动产登记簿及不动产权属证书上注明“兼顾人防”，并记载平时用途。

商住用地配建（人防工程除外）地下停车设施、独立开发建设的单建地下停车设施，机关团体、企事业单位配建的地下停车设施（含人防工程）首次登记主体为开发建设单位。

**第二十八条** 地下空间建（构）筑物不得办理预售，经首次登记后方可依法转让、出租和抵押。依法按照国家、省规定的比例修建的人民防空工程，应按照设计文件在实地标注，任何单位和个人不得出售。

经营性地下建（构）筑物可以按照竣工验收文件和权属界线等按照不动产登记单元设定规则划分的基本单元办理分割转让登记，法律、法规、规章等规定或者土地出让合同约定地下国有建设用地使用权不得分割转让的除外。地下机械式停车场（库）以及地下公共停车场应当整体确权登记，不可分割为单个车位办理登记。

## 第六章 使用与监督管理

**第二十九条** 地下空间的权利人、使用人或者维护管理责任人应按照规定对地下空间进行日常管理和维修，保障公共通道及出入口的开放性，保持消防、人防、报警、通风、照明、监控、通信、无障碍等设施正常运行，规范设置地下空间的标识管理和指引，并配合城市基础设施的维护单位进行日常维护保养。

**第三十条** 使用地下空间应符合安全生产、消防、防洪排涝、市容环卫等规范、标准、规定的要求。禁止擅自改动地下空间结构，禁止擅自改变地下建（构）筑物使用性质或者用途。未经许可擅自改变地下建（构）筑物使用性质或用途的，地下空间的权利人、使用人应限期恢复原状。

**第三十一条** 未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行地下空间开发利用的，由城市管理综合执法部门或其他依法实施城乡规划行政处罚的部门依照法律、法规的规定予以处理。

**第三十二条** 地下空间的权利人、使用人或者维护管理责任人应无条件服从统一调度。人应制定应急预案并组织演练。突发事件发生时，应及时向有关部门报告。

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，应设置相关安全设施、设备，消防安全重点单位应根据需要建立微型消防站。权利人、使用人或者维护管理责任人应对安全设施、设备进行定期检查、维修，确保其完好。

**第三十三条** 平战结合的地下空间权利人、使用人或者维护管理责任人应保证各项防护设施的状态良好，并确保战时能迅速投入使用。战备需要时地下空间权利人、使用人或者维护管

## 第七章 法律责任

**第三十四条** 违反本办法规定，相关法律、法规已有处罚规定的，从其规定。行政主管部门违反本办法规定的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门依据职权责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分。

**第三十五条** 地下空间开发利用过程中对已经依法设立的用益物权、建筑物或者构筑物造成妨碍或者实际损害的，应依法承担相应的民事责任。

## 第八章 附 则

**第三十六条** 本办法对地下空间开发利用未作规定的，适用相关法律、法规和规章的规定。本办法对地下空间开发利用所作规定与国家、省有关规定不一致的，以国家、省有关规定为准。

**第三十七条** 各县（市）国有建设用地范围内地下空间的开发利用管理可参照本办法执行。农村居民点居民自建自用的地下建（构）筑物管理不适用于本办法。

**第三十八条** 本办法自印发之日起 30 日后施行，有效期 2 年。