

# 东莞市地下空间开发利用管理暂行办法

(2011年8月17日东莞市第十四届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

## 第一章 总则

第一条 为加强我市地下空间开发利用管理，合理开发利用地下空间资源，促进土地节约集约利用，保障相关土地权利人合法权益，根据《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》等法律、法规规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于本市行政区域内地下空间的开发利用管理。

国防、人民防空、防灾、文物保护、矿产资源、地下管线等情形的地下空间开发利用，还应适用相关法律、法规和规章的规定。

第三条 本办法所称地下空间，是指本市行政区域内地表以下的空间，地下空间开发利用具体包括结合地面建筑一并开发建设的地下工程（以下简称“结建地下空间”）和独立开发建设的地下工程（以下简称“单建地下空间”），包括地下交通站（场）、人防设施、公共停车场、商业服务设施、物资仓储、地下管线等。

市政道路、公共绿地、公共广场等已建成的公共设施的地下空间视为单建地下空间。

第四条 地下空间开发利用管理应贯彻统一规划、综合开发、合理利用、依法管理的原则，兼顾人民防空需要，坚持社会效益、经济效益、环境效益和战备效益相结合，优先发展城市基础设施和公共服务设施，鼓励竖向分层立体综合开发和横向相关空间连通开发。

第五条 市发展和改革委员会负责地下空间开发利用的项目审批、核准或备案管理。

市城乡规划部门负责地下空间开发利用的规划管理。

市国土资源管理部门负责地下空间开发利用的用地管理。

市房管部门负责地下空间建筑物的产权登记。

市住建部门负责地下空间建设工程（单独建设的人民防空工程除外）施工的监督管理。

市人民防空部门负责地下空间开发利用的人民防空监督管理。

市环境保护部门负责地下空间开发利用的环境保护监督管理，并制定相关环境管理技术规范。

市水务部门负责地下空间开发利用的防洪排涝监督管理，并制定相关防洪排涝标准和技术规范。

市其他相关职能部门及各镇人民政府（街道办事处）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。

## 第二章 规划管理

第六条 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城市总体规划，并与土地利用总体规划和人民防空等其他专业规划相协调。

第七条 根据城市发展的需要，编制城市总体规划时，应当同步编制城市地下空间开发利用规划。城市地下空间开发利用规划是城市总体规划

的专项规划，应当依据城市总体规划的发展方向和战略目标编制，规划期限与城市总体规划相衔接。

城市地下空间开发利用规划应当包括城市地下空间综合利用的发展战略、功能分区、用地规模和布局、交通体系、人民防空建设、环境保护要求、安全保障措施及禁止、限制和适宜建设地下空间的范围等其他相关内容。

城市地下空间开发利用规划由城乡规划管理部门负责组织编制，经规划委员会审议后报市人民政府批准并公布实施；未经法定程序不得调整、变更。

城市地下空间开发利用规划应当征求人民防空、消防、环保、建设、城市管理、水务、交通、国土、房管、文物、电力、军事、信息等管理部门的意见。

第八条 在城市地下空间总体规划确定适宜开发利用地下空间的地区，城乡规划管理部门在组织编制或者修改控制性详细规划时，应当依据城市地下空间开发利用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。

现有城市控制性详细规划应当逐步补充和完善有关城市地下空间开发利用的内容。

第九条 城乡规划管理部门应当组织编制重要地块的地下空间修建性详细规划。修建性详细规划应当符合控制性详细规划。

城市地下空间开发利用规划确定适宜开发利用地下空间的地区，若控制性详细规划尚未对地下空间开发利用作出具体规定的，城乡规划管理部门应当组织编制重要地块的地下空间城市设计，经法定程序批准后纳入控制性详细规划。

第十条 相关规划的管理部门应当依据城市总体规划编制本部门专业发展规划。

编制或者修改前款专业发展规划如涉及地下空间布局和用地需求的，应当公开展示规划草案，征询公众意见。经城乡规划管理部门审查后，由各专业管理部门报市人民政府审批，并由城乡规划管理部门依法定程序纳入相应的城乡规划。

第十一条 城市地下空间规划应坚持合理分层原则，实行竖向分层立体综合开发，横向相关空间互相连通，地面建筑与地下工程协调配合。

第十二条 编制地下空间规划，应当优先安排地下交通、市政工程、应急防灾、消防、人民防空、环境保护、安全保障等设施，并划定综合管沟等公共工程和特殊工程的地下空间控制范围。

第十三条 城市地下空间开发利用规划修改、调整，涉及强制性内容的，应当按照原审批程序审批；不涉及强制性内容的，由城乡规划管理部门批准，报规划委员会备案。

控制性详细规划中有关地下空间开发利用内容的修改，按照城市控制性详细规划的修改程序执行。

第十四条 结建地下空间项目应随地面建筑一并向城乡规划管理部门申请，并与地面建设工程合并办理规划许可手续。

单建地下空间项目，如属人防工程的，应报人民防空管理部门审核，向城乡规划管理部门申请办理规划许可手续；不属于人防工程的，直接向城乡规划管理部门申请办理规划许可手续。

第十五条 地下空间建设用地规划许可应当明确地下空间使用性质、水平投影范围、垂直空间范围、建设规模、公建配套要求、出入口、通风口和排水口的设置要求等内容。

地下空间建设工程规划许可应当明确地下建（构）筑物水平投影坐标、竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、使用功能、公共通道和出入口的位置、地下空间之间的连通要求等内容。

第十六条 除经城市规划行政主管部门批准外，结建地下空间项目地下室外墙距离用地界线的距离，不得超出建筑红线，且该距离的最小值不得小于 5 米；如需超出地表建设用地使用权红线范围的，超出部分应申请办理用地手续。

结建地下空间项目的垂直用地范围，具体由市规划主管部门审批确定。结合轨道交通项目建设的，经轨道交通主管部门批准后，按程序报规划、国土部门审批。

第十七条 建设单位应当按照规划条件提出的设置要求，在修建性详细规划或者建设工程设计方案总平面图中明确出入口、通风口和排水口等的具体位置。

地下空间分层开发利用的，原则上应当经协商共用出入口、通风口和排水口等设施。

地下空间的出入口、通风口和排水口经规划、国土、水利、建设等相关部门审批后，才能与其他地下空间项目相连通。

### 第三章 用地管理

第十八条 开发利用地下空间应当依法办理规划、用地、建设等相关审批手续，且不得损害已经设立的用益物权。

使用地下建设用地应当符合城乡规划，并履行规划审批手续。不符合规划要求的，不得批准使用。地下建设用地使用性质和规划条件不得擅自改变，确需改变的，应当依法办理规划变更手续。

第十九条 国有土地的地下空间为国家所有。集体土地的地下空间，在国家和省正式出台相关规定之前，统一由市政府管理。根据属地管理的原则，镇街政府配合申报集体土地流转等手续。

第二十条 申请国有土地地下建设用地使用权，符合《划拨用地目录》的，可以行政划拨方式供地，其他情形必须实行有偿使用。以划拨方式供地的地下空间建设项目，经规划和国土部门审批同意其扩建、加建、改建或用途变更为配套商业用地的，其经营性用途部分应补办出让手续，并按规定计收土地出让金。

申请集体土地地下建设用地使用权，可申报以集体土地方式办理地下集体建设用地使用权供地手续；对于地下空间配套的商业设施，可用集体土地流转方式供地。

独立开发的经营性地下空间建设项目，对平战结合的人民防空工程以及对市政道路、公共绿地、公共广场等已建成的公用地的地下空间经审

批进行经营性开发利用的，应通过招标、拍卖或者挂牌的方式取得地下建设用地使用权。

第二十一条 取得项目批复和建设用地规划许可手续后，市国土资源管理部门负责拟定划拨或有偿使用方案，报市政府审批。划拨或有偿使用方案应包括地下的空间范围、界址点三维坐标、水平投影最大面积、竖向高程、用途、规划设计条件和出让土地所涉及的建设项目环境影响评价。

第二十二条 独立开发的地下空间，其建设用地使用权出让年限按不同的土地用途，参照国家的有关法律法规确定。

第二十三条 本办法实施前已取得地表建设用地使用权的结建地下空间，视为已取得地下建设用地使用权，不另行登记发证，但经规划、国土等部门同意进行扩建、加建、改建或改变使用性质的除外。

本办法实施后申请结建地下空间的，若用地主体不变，该地下土地权利可确定为地表建设用地使用权，与地表建（构）筑物、附着物一起办理建设用地使用权初始登记；若用地主体不同，可申请与地表建设用地使用权分层确权登记。对于人防等涉及公共利益的项目，原地表建设用地权利人有取得结建地下空间的优先权。

第二十四条 权利人已取得地表建设用地使用权的，对用地红线范围内单建地下空间的开发，必须另外申请取得地下建设用地使用权，并缴纳相关税费。有多个申请人时，在相同条件下，地表土地使用权人具有优先取得权。

第二十五条 因地下空间开发利用施工需要临时使用地表土地的，应向国土资源部门办理临时用地手续。需要临时使用未建规划绿地的，应向

国土资源部门办理临时用地手续；需要临时使用已建城市公共绿地的，应向城市绿化行政主管部门办理临时占用城市绿地手续。

#### 第四章 工程建设管理

第二十六条 地下工程建设应符合国家、省市工程建设管理方面的规定、标准和规范。

地下工程建设应当保证地面及周边现有建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地的安全，科学合理地协调地表空间和地下空间的承载、震动、污染、噪声，尽量减少对地面的影响，不得妨碍地表的规划功能。建设单位应当对地面及周边现有建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地进行必要的调查、记录，制定可能造成损坏或重大影响的应急预案和预防措施，并在施工过程中进行动态监测。建设单位应当在地下工程开工前，将保护措施通报相关建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地的产权人或管理人。

第二十七条 地下工程的勘察、设计、施工、监理、工程质量检测、测绘等任务必须由具有相应资质等级的单位承担。

第二十八条 地下工程设计应满足地下空间对人民防空、环境保护、防水排涝、安全和设施运行、维护等方面的使用要求，使用功能与出入口设计应与地面建设相协调。

地下工程设计，必须包含地面及周边现有建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地的保护设计专篇。



地下空间工程建设涉及地下连通工程的，建设单位、地下建设用地使用权人或者地上、地表建设用地使用权人应当履行地下连通义务，并确保连通工程的实施符合人民防空等相关设计规范的要求。先建单位应当按照相关设计规范预留地下连通工程的接口，后建单位应当负责履行后续地下工程连通义务。

第二十九条 地下工程的初步设计文件、施工图设计文件应当按照国家、地方有关规定进行勘察设计审查。施工图审查机构还应将施工图审查情况报送建设主管部门备案。

第三十条 建设单位在取得施工许可证后方可进行地下工程施工。对于结建地下工程，可以与地上工程一并申领施工许可证。

建设单位申领施工许可证，应具备保证工程质量和安全的具体措施。施工单位编制的施工组织设计中应具备根据地下工程特点制定的相应质量、安全技术措施，明确地面及周边现有建筑物、市政设施、人防工程、古树名木、公共绿地的保护措施，对于专业性较强的工程项目还应具备专项质量、安全施工组织设计，并按照规定办理工程质量、安全监督手续。

大型基本建设工程须对地下有可能埋藏文物区进行考古调查、勘探。文物保护单位保护范围内的地下工程，须按照文物保护法律法规要求进行施工报批。

第三十一条 地下工程必须按照设计图纸进行施工。施工过程中确需变更勘察设计的，应由原勘察设计单位进行变更或经其书面同意，由建设单位委托具有相应勘察设计资质等级的建设工程勘察设计单位进行变更，

属于重大勘察设计变更的，施工图审查机构还应将施工图审查意见报送建设主管部门备案，并在施工图审查备案后按变更的图纸进行施工。

第三十二条 地下工程竣工后，建设单位应当组织设计、施工、工程监理等单位进行验收，并按程序报有关主管部门备案。

单独建设的人民防空工程，由人民防空主管部门按国家有关规定组织竣工验收。结合民用建筑修建的人民防空工程，必须有人民防空主管部门参加质量监督和竣工验收。

## 第五章 权属登记和租售管理

第三十三条 地下建设土地使用权及地下空间的房产权利登记，按照国家、省、市相关规定办理。

第三十四条 地下建设土地使用权和地下空间产权权属登记，应明确其坐落、空间范围、平面坐标和竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、起止深度、总层数、地上层数、地下层数、用途等。

第三十五条 地下建设土地使用权和地下空间产权实行分层登记原则，将不同层数的地下空间作为一个独立宗地和基本单元进行登记，并在宗地图、查丈图上注明每一层的所在层数和标高范围。

第三十六条 市国土资源管理部门和市房管部门可以根据地下空间的特殊性，在权属登记工作时注明“地下空间”。属于人防工程的，还应当注明“人防工程”，并记载其平时用途。

第三十七条 结建地下空间可与地面建筑合并办理建设用地使用权登记和产权权属登记，结建地下工程建设用地使用权出让终止年限应与地面建设用地使用权出让终止年限一致。

不能与地面建筑物连为一体，独立开发建设的地下的建（构）筑物、附着物，其土地权利确定为地下建设用地使用权，产权权属登记时独立登记。

第三十八条 地下交通建设工程按站（场）划分宗地。地下交通站（场）建设项目用地获批准后，应由产权人申请该站（场）地下建设用地使用权登记和产权权属登记。属经营性的地下空间使用权申请权属登记，应按本规定补办有偿使用手续后，方可办理登记手续。

对连结站（场）之间的地下轨道线路用地，暂不登记发证。

第三十九条 除地下人防工程以外的单建地下空间，在本办法实施前已领取建设工程规划许可证的，可以凭建设工程规划许可证及工程竣工验收备案证书等资料办理产权权属登记；已建地下人防工程，应向人民防空主管部门办理人民防空工程使用权证，按现状登记。

第四十条 地下空间不得预售，须办理相关权属确认手续后方可销售。

以协议方式取得的用于社会公共服务的单建地下停车场，不得进行分割转让、销售或整体租赁。

## 第六章 使用管理

第四十一条 因国防、人民防空、防灾、城市基础设施和公共服务设施等建设需要，地下建设用地使用权人应当依法为建设单位提供便利，并

不得损坏相关设施。

市政府可以依法征收、征用地下空间。平战结合的地下工程，地下建设用地使用权人和使用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，战备需要时必须无条件撤出。

第四十二条 地下空间物业和设施的所有人和使用人应当履行地下空间物业和设施的日常管理和维修义务，并按照规划设计条件规定的内容保障共同通道及出入口的开放性。对于平战结合的人防工程，地下空间物业和设施的所有人和使用人应当负责人防设备设施的维护和保养，在使用过程中接受市人防主管部门的监督管理，确保人防设备设施在战时正常运转。

第四十三条 地下空间应符合民用建筑工程室内环境污染控制规范要求，应按照环境保护的要求设置通风、排烟、排污等设施，空气质量应符合公共场所卫生标准的要求。

市建设、环境保护、卫生管理部门应制定地下空间建筑装饰材料、室内环境污染控制、污染排放、空气质量等方面的技术规范和标准。

第四十四条 地下空间应按照排水规划做好防洪排涝、雨污分流等工作，地下空间物业和设施的所有人和使用人应加强预警，提高应急联动水平和防护能力。

第四十五条 规划管理部门负责建立地下空间开发利用的信息系统，并对其进行动态管理。相关行政管理部门应当将各自职责范围内所掌握的地下空间使用情况提供给规划管理部门。规划管理部门应当及时汇总地下空间的数量、位置、面积、权属、用途等基本信息。除涉及国家安全等需保密的以外，地下空间开发利用的信息资源应当实现共享。

## 第七章 法律责任

第四十六条 未依法采用招标、拍卖或者挂牌方式出让地下建设用地使用权的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十七条 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和城乡规划管理部门依照法律、法规的规定予以处理。

第四十八条 地下空间的建设单位违反本办法有关建设管理规定的，由建设管理部门依照建设施工管理规定予以处理。

第四十九条 建设单位、地下建设用地使用权人或者地上、地表建设用地使用权人违反本办法第二十八条第三款规定，不履行地下连通义务的，由城乡规划、建设管理部门责令其限期履行。拒不履行的，依照规划、建设施工管理规定和地下建设用地使用权出让合同规定追究责任。

第五十条 地下空间物业管理违反物业管理法律法规的，由房产管理部门依法予以处理。

第五十一条 违反本办法的行为涉及其他管理部门权限的，由相关行政管理部门依法予以处理。

第五十二条 行政机关工作人员在地下空间开发利用管理中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由所在部门或上级部门给予行政处分；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第八章 附则

第五十三条 本办法对地下空间开发利用未作规定的，适用国家、省的有关规定；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。市各有关职能部门，可以根据本办法的精神和原则，结合我市实际与工作实践，制定相关的实施细则与操作办法。

第五十四条 本办法由市国土资源局负责解释。

第五十五条 本办法自 2011 年 9 月 1 日起施行。