

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

自然资发〔2024〕146号

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于全面加强资源节约工作的意见》，统筹推进城市地下空间合理开发利用，充分挖掘地下空间资源潜力，提高土地要素配置的精准性和利用效率，使优势地区有更大发展空间，增强城市综合承载能力，促进经济社会高质量发展，现就进一步探索推进城市地下空间开发利用提出以下意见。

一、总体要求

推进城市地下空间合理开发利用要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以促进城市地下空间资源优化配置和高效利用为目标，细化土地管理政策单元，强化规划引领、优化供应体系、加强产权保护、改进监测监管，建立健全城市地下空间开发利用政策体系，探索推进城市地下空

间有序开发利用，为经济社会高质量发展提供空间支撑和要素保障。城市地下空间开发利用要遵循以下原则：

因地制宜、有序开发。城市地下空间开发利用要与城市发展阶段、功能定位、空间布局相适应，充分考虑地质、水文等自然环境条件和环境保护、文物保护、防洪排涝抗震等要求，尽可能降低自然灾害风险，明确可开发利用和限制、禁止开发利用区域，合理确定开发利用时序。

统筹规划、分类指导。地下空间要与地表、地上空间统筹规划，协调人防、交通、防洪排涝等相关规划，处理好相邻关系，在充分考虑安全的前提下，明确准入要求，实行分类指导。根据需要，依法设立地下空间国有建设用地使用权、地役权等，加强规划实施全过程监管。

公共优先、复合利用。坚持把公共利益放在地下空间开发利用的首位，加强城市地下空间安全韧性建设要求，服务民生、平急两用、平战结合，实行竖向分层立体综合开发和横向空间连通开发，坚持安全环保，推进复合利用。政府引导、市场运作。强化政府引导，优化激励支持政策，注重发挥市场配置资源的作用，引导经营主体参与地下空间开发利用。

利用 5 年左右的时间，推动具备地下空间开发利用自然条件，且开发利用需求较大、管理水平较高的重点城市地下空间规划体系更加完善，开发利用政策体系更加完备，开发利用规模持续扩大，开发利用过程更加安全，国土空间保障能力不断提升，为经济社会高质量发展和高水平安全提供更好的要素保障。

二、强化城市地下空间规划统筹引领

（一）开展城市地下空间资源综合调查评价。各地要按照统一标准和要求开展地下空间资源综合调查并动态更新。建立地下空间资源调查技术和标准体系，充分利用遥感、物探、物联感知、地面数字化调查等新技术方法，加强城市地质基础调查，摸清城市地质状况和地震活动断层分布，建立三维地质与地震活动构造模型，防止产生和诱发城市地质灾害。加强区域地下水位变化调查监测和影响分析。理清城市地下空间现有市政设施、人防工程等建（构）筑物的利用现状、权属关系，以及文物分布情况。构建地下空间综合评价体系，基于地下空间全要素指标体系，科学评估地下空间资源环境承载能力、自然灾害影响特征和地下空间开发适宜性、安全风险，明确可利用资源的规模、质量和三维空间布局，为科学开发利用奠定基础。

（二）加快推进相关国土空间规划编制工作。各地要按照主体功能定位，结合城市发展需要，充分考虑地下空间承载能力、灾害影响、地质水文等自然条件和文物古迹等人文条件，在国土空间总体规划（以下简称总体规划）中提出城市地下空间开发目标、抗震设防要求、布局指引、重点区域和协调联通的管控要求等，要以安全、环保、可持续利用为前提，划定地下空间保护和利用管控分区，提出差异化管控和引导措施，强化地下空间开发的安全韧性。因地制宜开展城市地下空间开发利用相关专项规划编制工作，相关成果纳入国土空间详细规划（以下简称详细规划），并与其他专项规划涉及的地下空间开发利用做好衔接。对于拟开发利用的地下空间，详细规划要明确地下开发功能与设施、开发强度、开发深度、开发边界、建设规模等规划控制指标和要求，提出符合安全要求的连通区域和连通方式以及地上地下空间复合利用和功能协调的有关要求，提出地下市政设施保障控制要求，并做好非同期建设内容的规划衔接。鼓励优势地区的城市群、都市圈、人口净流入地区优先编制城市地下空间规划。

（三）探索城市地上、地下空间复合利用。紧密结合“平急两用”公共基础设施建设、城镇低效用地再开发、存量土地资源盘活利用，统筹考虑轨道交通等重点基础设施建设工程布局，探索城市空间分层规划和资源复合利用，促进城市

功能布局优化和地上地下空间协同。鼓励在符合安全标准和综合交通规划要求的城市绿地、广场、公交场站建设地下公共停车设施。地下空间建设项目应尽可能避让不可移动文物及其保护范围。

三、健全城市地下空间建设用地供应政策体系

（一）明确地下空间准入要求。地下空间应当科学合理布局地下交通、应急防灾、人防工程、综合管廊、环境保护等城市基础设施和公用设施，鼓励合理布局商业、仓储、物流设施等项目，禁止布局居住、学校、托幼、养老等项目。各地应明确城市地下空间的管控深度，为地下交通等公共设施建设预留空间。对纳入国家和省重大项目，需要利用深层地下空间建设的，支持各地探索在不改变地表土地利用现状和用地类型的前提下，设立地下国有建设用地使用权进行开发建设。

（二）规范地下空间供应方式。地下空间国有建设用地的供应，按照地表国有建设用地供应方式和程序办理。但是，符合以下情形的，可以采用协议出让（租赁）方式供应：

1. 地表国有建设用地使用权人利用自有用地开发建设地下空间项目的；

2. 与城市地下公共交通设施配套同步建设且不能分割实施的经营性地下空间；

3. 宗地内及宗地间的地下连廊；

4. 其他符合协议出让（租赁）的情形。

以出让方式供应的，应根据土地用途、规划实施要求、与地表国有建设用地使用权的关系，依法合理确定土地使用年期。

（三）实施差别化的地价支持政策。地下空间国有建设用地使用权以出让或租赁方式取得的，其土地出让价款（租金）分层计算。各地可根据当地基准地价和不动产交易实际，评估后确定地下空间国有建设用地使用权价格，并充分考虑成本差异，实行地价向下递减的优惠政策。除地方另有规定外，地下三层及以下可减免土地出让价款（租金）。

已设立地表国有建设用地使用权的地下空间通过划拨方式供应并自行开发的，不再收取土地价款。对于利用公共管理与公共服务用地、公园与绿地的地下空间，建设面向社会提供公共服务的非营利性地下停车设施的，可不收取土地价款，但地下车位不得分割销售或以租代售。

四、规范城市地下空间建设项目规划管理

（一）规范规划许可管理。使用地下空间进行工程建设的，应按照《中华人民共和国城乡规划法》相关规定办理规划许可。单独设立地下空间国有建设用地使用权的，可与地表空间分别办理规划许可手续。实施供地前，应依据详细规划明确土地用途、提出规划条件，包括地下空间的位置、空间范围边界、地下深度、建设规模、使用性质、配套建设要求和连通方式等内容。对于详细规划未明确地下空间开发利用规划控制指标和要求的，实施供地前应当依据总体规划及相关专项规划要求及时组织开展规划研究，确定地下空间的规划要求，纳入详细规划，依据详细规划提出明确的规划条件及开发建设要求。地下空间工程建设应符合法律规定的公共消防设施、防洪排涝防渗设施布局要求和工程技术标准；涉及文物保护范围和建设控制地带的，应依法征求文物行政主管部门意见。

（二）优化规划许可程序。地下空间国有建设用地使用权以划拨方式配置的，可同步核发建设用地规划许可证、国有建设用地划拨决定书；以出让（租赁）方式配置的，可签订出让（租赁）合同后，核发建设用地规划许可证。建设工程设计方案符合详细规划和规划条件的，依法核发建设工程规划许可证。

五、完善城市地下空间产权管理

（一）规范地下空间不动产登记。地下空间建设用地使用权登记以不动产单元为基本单位，并通过国有建设用地划拨决定书、有偿使用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确定其范围，依法依规开展不动产登记。鼓励有条件的地区探索实行三维地籍管理。

1. 与地表国有建设用地使用权作为一个整体一并供应的地下空间，土地权利类型继续依法登记为国有建设用地使用权，权利设定方式登记为地表。

2. 单独设立的地下空间国有建设用地使用权，其土地权利类型登记为国有建设用地使用权，权利设定方式登记为地下。

3. 依法利用地下空间国有建设用地使用权建设建（构）筑物的，参照建筑物区分所有权的规定办理登记，地下空间国有建设用地使用权面积原则上不进行分摊；确需分摊的，按地下空间建筑面积进行分摊。

（二）推进已建成地下空间完善相关手续。建成并通过竣工验收的地下空间国有建设用地使用权，符合详细规划的，依法完善相关用地手续。其中，符合划拨用地目录的，按划拨方式补办手续；不符合划拨用地目录的，可按协议出让方式补办手续。以出让方式补办地下空间国有建设用地使用权

的，对出让起止年限的设定，原合同有约定的从其约定。没有约定的，从施工许可证发放之日起计算，终止日期不得超过其确定用途类别对应的最高出让期限，并与地表国有建设用地使用权剩余年限相衔接，纳入合同或补充协议。

（三）明晰地下空间建设用地使用权权能。城市地下空间国有建设用地使用权自登记时设立，所涉建设用地使用权、建（构）筑物所有权应依法办理不动产登记，可依法转让、出租和抵押。

六、保障机制

（一）加强组织领导。各地自然资源主管部门要加强与政府相关部门的工作协同，按照职能分工共同推进地下空间资源的规划实施、开发利用等工作。有条件的地方，可结合本地实际制定或修订相关地方性法规、规范标准。

（二）健全监管机制。强化安全底线要求，严格规划条件落实，任何单位和个人未经批准不得擅自改变地下空间的使用功能、规划条件和土地用途。强化合同履行动态监管，确保依规依约开发利用。加强监管协同，建立监管信息共享机制，推动形成监管合力。

（三）强化信息化支撑。建立健全地下空间数据信息归集、查询和更新机制。地下空间的现状底图底数、资源综合

评价、规划数据、审批供应、规划许可和规划核验等信息，应及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

自然资源部

2024年7月31日