

深圳市地下空间开发利用管理办法

(2021 年 6 月 9 日深圳市人民政府令第 337 号公布 自 2021 年 8 月 1 日起施行)

第一章 总 则

第一条 为了加强地下空间开发利用管理，促进地下空间综合、系统开发，集约节约利用城市空间资源，适应城市现代化和可持续发展需要，根据《中华人民共和国土地管理法》等法律、法规，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开发利用及其监督管理。

法律、法规对涉及国防、人民防空、防灾减灾、文物保护、矿产资源等地下空间开发利用有规定的，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，包括结建式地下空间和单建式地下空间。结建式地下空间是指由同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下空间。单建式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式地下空间。

地下空间实行分层开发利用，分为浅层、中层和深层，近期应当充分开发利用浅层、中层空间，远期逐步探索深层空间的开发利用。

第四条 地下空间开发利用应当遵循统一规划、科学利用、公益优先、安全环保的原则。

第五条 地下空间优先用于建设交通、市政工程、防空防灾、环境保护等城市基础设施和公共服务设施。

鼓励地下空间建设商业、工业、仓储、物流设施以及体育、文化等项目。

禁止地下空间建设住宅、幼儿园（托儿所）生活用房、养老生活用房等项目以及中小学普通教室。

第六条 规划和自然资源主管部门（以下简称主管部门）负责本市行政区域内地下空间开发利用的规划管理和建设用地管理。

住房城乡建设主管部门依职责负责地下空间工程施工以及物业管理的监督管理，负责地下空间建设工程消防设计审查、消防验收和备案抽查等工作。

人民防空主管部门负责地下空间开发利用涉及人民防空事项的监督管理。

发展改革、财政、生态环境、交通运输、轨道交通、水务、城市管理等主管部门根据各自职责，做好地下空间开发利用管理的相关工作。

第七条 市、区人民政府应当组织相关部门开展地下空间普查，对地下空间的自然状况、利用现状、权属情况及开发利用制约因素等进行调查、监测与评估，涉及的单位和个人应当予以配合。

地下空间的基础调查和资源评估工作经费纳入部门预算管理，市、区财政部门按规定统筹保障有关资金需求。

第八条 市主管部门应当会同住房城乡建设、人民防空、城市管理等部门建立地下空间数据中心，将地下空间基础调查、规划建设管理、不动产档案信息等纳入地下空间数据中心，并通过市大数据资源中心实现信息共享。

第九条 市主管部门应当组织制定地下空间规划编制技术规范 and 建筑设计规则，推行三维地籍管理技术。市生态环境、住房城乡建设、消防、轨道交通和水务等部门根据各自职责组织制定地下空间建设和管理相关技术规范。

第二章 规划管理

第十条 市主管部门应当会同住房城乡建设、交通运输、文物、人民防空等部门编制全市地下空间开发利用专项规划，报市政府批准后实施。地下空间开发利用专项规划的修改程序按照制定程序执行。

地下空间开发利用专项规划应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，并与人民防空、道路交通、轨道交通、地下综合管廊、地下管线、海绵城市、建筑废弃物治理、环境保护等专项规划相衔接。

地下空间开发利用专项规划应当包括地下空间的发展战略、总体规模、空间布局、分区管控、分层利用、开发步

骤等内容，划定重点地区范围，并应当对近岸海域的地下空间开发利用作出要求。

第十一条 市主管部门负责组织编制重点地区地下空间详细规划，报市政府批准后实施，作为地下空间开发建设的规划依据。

重点地区是指地下空间开发利用专项规划确定的重点建设的城市各级中心、综合交通枢纽等地区。

重点地区地下空间详细规划的内容包括地下空间开发边界、开发强度、建设规模、使用功能、竖向高程、出入口位置、地下公共通道位置、连通方式以及分层要求等。

市主管部门在编制重点地区地下空间详细规划时应当明确其规划管控的强制性内容，涉及重点地区地下空间详细规划强制性内容修改的，应当报市政府批准；对非强制性内容进行修改的，由市主管部门批准。强制性内容和非强制性内容按照相关技术规范执行。

第十二条 法定图则、城市更新单元规划、土地整备规划等控制性详细规划层级的规划编制和修改时，应当对重点地区以外的地下空间保护、利用提出规划指引。对于未作规划指引的地下空间，开发建设时应当由市主管部门组织开展规划研究，提出规划设计条件报市政府批准后，作为建设项目规划审批的依据。

涉及轨道交通项目的，按照轨道交通的相关管理规定执行。

第十三条 在城市地下空间重点地区开发建设的，根据重点地区地下空间详细规划，市主管部门派出机构可以自行编制或者要求建设单位编制建设项目地下空间规划设计方案，明确地下空间的竖向深度利用要求、分层开发控制要求、地下建筑退线、连通通道方位等内容，地下空间规划设计方案经市主管部门批准后实施。结建式地下空间工程应当与地表建筑工程一并编制规划设计方案。

重点地区应当充分发挥城市总设计师的技术协调作用，城市总设计师由规划、建筑、景观设计等领域的领衔设计师和技术团队组成。地下空间规划设计方案在报送市主管部门审批时，应当提交城市总设计师的书面咨询意见，作为市主管部门审批的重要技术依据。

第十四条 建设单位开发利用地下空间的，应当依法申请办理规划许可手续。结建式地下空间工程应当与地表建设工程一并申请办理规划许可手续，单建式地下空间工程应当申请办理单独的规划许可，可以与其他工程同步办理相关手续。

地下建设用地使用权分层取得的，分层申请办理地下空间规划许可手续。

第十五条 开发利用地下空间的，建设用地规划许可应当载明地下空间使用功能、水平投影控制范围、建设规模等内容。

建设工程规划许可应当载明地下建（构）筑物水平投影建设范围、退线、竖向高程、建筑面积、使用功能、出入口位置、公共通道、连通通道等内容。

第三章 用地管理

第十六条 地下空间建设土地使用权的深度和范围按照满足必要的建筑功能和结构需要确定。

地下空间建设土地使用权的设立和行使，不得损害其他建设用地使用权人及相关权利人的合法权益。

第十七条 地下空间建设土地使用权符合划拨规定的，按照划拨方式供应；商业等经营性项目，或者同一宗地下空间建设用地有两个以上意向用地者的，应当采用招标、拍卖、挂牌方式供应。

符合规划并且满足下列情形之一的，可以协议出让地下空间建设用地使用权：

（一）地表建设用地使用权人申请开发其建设用地范围内的地下空间，且该地下空间未规划用作城市基础设施等公益性项目；

（二）需要穿越市政道路、公共绿地、公共广场等公用地的地下连通空间或者连接两宗已设定产权地块的地下连通空间；

（三）附着于地下交通设施等公益性项目且受客观条件制约，经交通运输、轨道交通主管部门会同主管部门等单位认定不具备独立开发条件的经营性地下空间；

（四）经市政府确定产权归社会主体的地下综合管廊设施用地、区域交通用地、城市道路用地、轨道交通用地和特许经营的公用设施用地；

（五）法律、法规、规章规定和市政府决定的其他情形。

以协议方式出让本条第二款第二项规定的地下空间建设用地使用权，地下空间全天候向公众开放的，按照公共通道用途出让，允许配建一定比例的经营性建筑，公共通道用途部分免收地价；不能全天候向公众开放的，按照实际用途出让。地下连通通道涉及两个以上建设单位的，在建设土地使用权出让合同中明确连通通道的土地使用权归属。

属于本条第二款第二项规定情形的，也可以通过租赁方式供应地下空间建设用地使用权。租赁期限不超过十年，租赁期限届满的三个月前，建设土地使用权人可以按规定申请续期。

地下空间建设土地使用权的转让、出租、抵押按照相关规定执行。

第十八条 轨道交通项目建设过程中，对采用明挖施工方式形成的地下空间，具备独立开发条件的，应当根据地下空间的规划功能确定土地供应方式。

通过招标、拍卖、挂牌方式出让轨道交通（含车辆段、停车场、轨道交通站点等）地表建设土地使用权的，市主管部门或者其派出机构可以结合轨道交通主管部门的意见编制招拍挂出让方案，并按程序报批。

第十九条 建设用地供应方案应当依据重点地区地下空间详细规划、法定图则、重点地区外经批准的规划设计条件等规划和规划管理技术规范进行编制，并明确用地的位置、面积、使用性质、开发强度、开发期限、连通要求等规划条件，经审批后作为建设用地使用权划拨决定书或者建设用地使用权出让合同的组成部分。

第二十条 单建式地下空间项目的地下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。

第二十一条 对于采用明挖法等方式施工的单建式地下空间，涉及的地表用地应当依法办理临时用地手续，开发利用后恢复土地原状。

第四章 建设管理

第二十二条 市政府可以在地下空间重点地区划定集中开发区域。集中开发区域应当对地上地下进行整体规划设计。

第二十三条 市、区人民政府可以根据工作需要，指定集中开发区域管理机构。管理机构应当履行下列职责：

- （一）组织编制集中开发区域的整体规划设计；
- （二）对集中开发区域的建设工程设计方案和项目实施方案进行综合平衡；

（三）工程建设实施的协调；

（四）市、区人民政府决定的其他事项。

第二十四条 集中开发区域的整体规划设计应当符合法定图则、重点地区地下空间详细规划等上层次规划，重点明确集中开发区域地下空间的开发规模、空间布局、连通要求、配套设施等管控要求；确有必要对法定图则或者重点地区地下空间详细规划进行调整的，整体规划设计按程序经市政府审议通过后视为完成相应规划修改，纳入规划“一张图”管理系统，并作为集中开发区域的规划许可依据。

第二十五条 集中开发区域的整体规划设计和建设工程设计方案在审批前，应当要求建设单位提交城市总设计师的书面咨询意见，作为审批的重要技术依据。

第二十六条 集中开发区域的地下建设土地使用权可以单独划拨或者出让，也可以与地表建设土地使用权一并划拨或者出让。建设单位应当按照整体规划设计进行开发建设。

除前款规定的建设模式外，政府土地投资开发管理机构可以对集中开发区域进行统一建设，形成土建预留工程。土建预留工程经竣工验收合格后，移交土地储备机构收储并可按照本办法第三章的规定进行土地供应。

第二十七条 轨道交通建设应当与沿线地块、道路、地下公共通道以及市政设施等工程建设相衔接，按规划要求预留与周边工程的接口条件，实现地上地下空间资源一体化高效利用。

城市轨道交通工程建设单位可以作为统一的实施主体，将轨道交通规划控制范围或者与轨道交通地下设施相邻的其他地下建设项目，与轨道交通工程进行整体开发建设。

在重要轨道交通枢纽地区，市主管部门可以探索站城一体化综合开发涉及的规划管理、用地出让、地价计收、工程建设等政策措施，报市政府批准后实施。

第二十八条 结建式地下空间的地下建设范围不得超出地表用地界线，因与其他地下工程连通或者基于公共利益、安全防护等原因需要超出的，应当符合相关法律、法规、规章和技术规范的要求。

第二十九条 市政管廊、轨道交通、地下道路等地下建设工程需要在已出让地下空间权属范围外穿行但涉及他人重大利益的，市主管部门派出机构在规划许可前应当征求利害关系人的意见；利害关系人对地下建设工程无异议或者有异议但经论证建设工程符合安全和环保等要求的，市主管部门派出机构可以依法作出准予行政许可的决定，市主管部门派出机构在作出许可决定前应当将论证情况向利害关系人公布。

第三十条 地下空间建设不得危及地表及地下相邻建（构）筑物、设施的安全。

地下空间建设因通行、通风、通电、排水等必须利用相邻建设用地的，相邻建设用地使用权人应当提供必要的便利。建设单位的通行、通风、通电、排水等应当符合相关法律、

法规、规章和技术规范的要求，避免对相邻建设用地使用权人造成损害；造成损害的，应当依法给予赔偿。

第三十一条 地下空间分层开发利用的，应当共用出入口、通风口和排水口等设施。涉及使用他人取得的地表建设用地修建地下空间出入口的，应当依法与其签订地役权合同，并可向不动产登记机构申请地役权登记。

地下空间建设工程的设计，应当满足地下空间对环境保护、防洪防潮、排涝、结构安全和设施运行、维护等方面的使用要求，地面附属设施应当做消隐处理。

第三十二条 地下空间建设项目施工前，建设单位应当制定应急预案和保护措施，告知有关产权人或者管理者，并在施工过程中进行动态监测。

地下空间建设项目施工时，建设单位应当采取有效的安全和防护措施，满足地表空间和地下空间承载、震动、污染、噪声等方面的管理要求。

第三十三条 按照规划，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防火、通风、照明等相关设计规范的要求，确保满足人员疏散和应急救援需要。

先建单位应当按照规划要求和有关设计规范预留地下连通工程的接口，后建单位负责后续地下连通通道建设。

第三十四条 地下空间开发建设中，建设单位在规划基础上增加城市基础设施、公共服务设施等情形的，可以给予

容积转移或者奖励、地价优惠、财政奖补或者依法实施税收减免等，具体办法由相关部门制定后报市政府批准。

第三十五条 单建式地下空间建设工程项目竣工后，建设单位应当向市主管部门或者其派出机构申请规划核实，提交竣工图、竣工测绘报告等资料，未经规划核实的，不得交付使用。结建式地下空间建设工程随地表建筑一并申请规划核实。

规划核实合格后，市主管部门或者其派出机构应当及时将有关数据纳入地下空间数据中心。

地下工程的竣工验收按照相关规定办理。

第三十六条 地下建设用地使用权及地下建（构）筑物的不动产登记，按照不动产登记的相关规定办理。

单建式地下建（构）筑物可以单独办理地下建设用地使用权及建（构）筑物所有权首次登记。结建式地下建（构）筑物应当与其地上部分一并办理建设用地使用权及建（构）筑物所有权首次登记。

第三十七条 地下建设用地使用权登记以宗地为单位，按照规划许可建成的地下建（构）筑物，其权属范围应当以规划核实确认的地下建（构）筑物外围所及的范围确定（不含桩基础）。

第三十八条 地下空间不动产登记时应当在登记簿及权利证书中注明“地下空间”，并按规划要求注明用途。人民防空工程的登记，按照人民防空有关规定执行。

第五章 使用管理

第三十九条 地下空间建（构）筑物和设施的所有权人为地下空间维护管理责任人；地下空间建（构）筑物和设施的所有权人不清晰的，由实际使用人承担维护管理责任；地下空间建（构）筑物和设施所有权人不清晰且无实际使用人的，由政府指定维护管理责任人。

第四十条 维护管理责任人应当建立地下空间安全使用和维护管理制度、突发事件应急预案，并按照规定配备报警装置和必要的应急救援设施、设备。

发现地下空间存在安全隐患的，维护管理责任人应当及时组织整改并消除隐患；安全隐患严重的，应当依法立即停止使用。地下空间发生安全事故的，维护管理责任人应当立即采取应急救援措施，并向相关部门报告。

第四十一条 地下空间使用期间安全出口、疏散通道应当保持畅通，不得被封闭、上锁、隔断、堆物和堵塞。

地下空间的安全出口、疏散通道应当符合安全规范，疏散指示标志明显，应急照明设施运行正常。

第四十二条 维护管理责任人应当按照防汛管理的规定，及时发现和处理险情，汛期服从防汛指挥机构的调度指令。对公众开放的地下空间还应当配备防水挡板、沙袋等物资器材。

第四十三条 维护管理责任人应当按照有关规定配备自救器材和辅助逃生设施，不得擅自改变地下空间建（构）筑物防火条件，不得影响人员安全疏散和消防设施正常使用。

第四十四条 任何单位和个人不得从事下列行为：

- （一）擅自拆改或者变动地下空间主体、承重结构；
- （二）擅自改变地下建（构）筑物规定用途；
- （三）在地下空间内违法生产、储存、销售易燃易爆、有毒有害、放射性等危险物品；
- （四）向地下空间内违法排入废气或者倾倒生活垃圾、建筑垃圾等废弃物；
- （五）故意损毁地下空间设置的各类安全设施、设备；
- （六）法律、法规、规章规定的其他禁止行为。

第四十五条 地下空间应当符合民用建筑工程室内环境污染控制规范的要求，应当按照环境保护的要求设置通风、排烟、排污等设施，公共场所的空气质量应当符合公共场所卫生标准。

第四十六条 鼓励地下空间维护管理责任人投保地下空间相关责任保险。保险公司可以针对地下空间使用管理的具体情况实行差异化费率，通过费率杠杆促进投保单位做好风险防控。

第四十七条 平战结合的地下空间所有权人、使用人或者维护管理责任人应当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，战备需要时地下工程所有权人、使用人或者维护管理责任人应当无条件服从统一调度。

第四十八条 为了公共利益的需要，依照法定的权限、条件和程序收回地下建设用地使用权、征收地下空间建（构）筑物的，应当依法给予补偿。

第六章 法律责任

第四十九条 地下空间开发利用过程中对已经依法设立的用益物权、建（构）筑物造成妨碍或者实际损害的，应当依法承担相应的民事责任。

第五十条 相关部门或者机构有下列行为之一的，由本级人民政府或者上级主管部门责令改正，通报批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分：

- （一）未依法组织编制本办法第二章规定的相关规划的；
- （二）超越职权或者对不符合法定条件的申请人核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证的；
- （三）对符合法定条件的申请人未在法定期限内核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证的；
- （四）未按要求进行地下空间不动产登记的。

第五十一条 未依法取得建设工程规划许可或者未按照建设工程规划许可的内容进行建设的，由规划土地监察机构责令停止建设并限期改正。

规划土地监察机构可以组织具有资质的规划专业机构进行论证，认定违法建设情形后按照以下规定作出行政处罚决定：

- （一）尚可采取改正措施消除对规划实施的影响且经相关行政管理部门审查认定符合安评、消防、质检、环保等强

制性标准规范的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；

（二）无法采取改正措施消除对规划实施的影响的，责令限期拆除。拆除违法建设工程可能影响相邻建筑安全、损害无过错利害关系人合法权益或者对公共利益造成重大损害的，经相关行政管理部门审查认定符合安评、消防、质检、环保等强制性标准规范后，依法没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。

第五十二条 地下空间的建设单位违反本办法第三十二条规定的，由相关部门依照建设施工管理的相关规定予以处理。

第五十三条 违反本办法第三十三条规定，未按要求预留连通位置，或者不履行地下连通义务的，由规划土地监察机构责令相关责任主体限期改正，处二十万元以上三十万元以下的罚款。

第五十四条 违反本办法规定的行为，本办法未作处罚规定的，按照有关法律、法规和规章的规定处理。

第七章 附 则

第五十五条 深汕特别合作区的地下空间开发利用管理参照本办法执行。

第五十六条 本办法自 2021 年 8 月 1 日起施行。2008 年 7 月 23 日发布的《深圳市地下空间开发利用暂行办法》（市政府令第 188 号）同时废止。