

# 广州市地下空间开发利用管理办法

（2011年12月15日广州市人民政府令第61号公布，根据2015年9月30日广州市人民政府令第132号《广州市人民政府关于因行政区划调整修改〈广州市扩大区县级市管理权限规定〉等93件政府规章的决定》第一次修订，根据2019年11月14日广州市人民政府令第168号《广州市人民政府关于修改和废止部分政府规章的决定》第二次修订）

## 第一章 总 则

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

第二条 本办法适用于本市地下空间的开发利用管理。

法律、法规对国防、人民防空、防灾、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 地下空间开发利用管理应当贯彻统一规划、综合开发、合理利用、安全使用、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。

地下空间开发利用应当优先发展地下交通、垃圾处理、电力设施等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 市城乡规划、城乡建设、国土主管部门分别负责地下空间开发利用的规划管理、建设工程管理、用地和产权管理。

市人民政府其他相关主管部门及各区人民政府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国民经济和社会发展规划及城市总体规划，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。

第七条 根据城市发展需要，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保持一致。

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，禁止、限制与适宜建设地下空间的范围、环境保护要求和安全保障措施及其他相关内容；其中，属于规划强制性内容的，应当在规划文本中明确表述。

城市地下空间开发利用规划由城乡规划主管部门负责组织编制，经规划委员会审议后报市人民政府批准并公布实施。

城市地下空间开发利用规划应当征求发展改革、人民防空、消防、生态环境、建设、林业园林、水务、交通、国土、文物、电力、军事、信息化、应急管理、地铁等单位的意见，并充分听取有关区人民政府和镇人民政府的意见。

第八条 城市地下空间建设规划，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。

城市地下空间建设规划由城乡规划主管部门负责审查后，报市人民政府批准。

城市控制性详细规划对地下空间开发利用已作出具体规定的地块，不再编制城市地下空间建设规划。

第九条 城市地下空间规划应当坚持合理分层原则，城乡规划主管部门应当明确地下空间的分层以及各类项目之间的同层、相邻、连通规则。

第十条 编制地下空间规划，应当优先安排地下交通、应急防灾、消防、公共安全、人民防空、垃圾处理、电力设施、通信、水务等城市基础设施和公共服务设施，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。

第十一条 结建地下空间项目应当随地面建筑一并向城乡规划主管部门申请，并与地面建设工程合并办理规划审批和许可手续。

单建地下空间项目应当单独向城乡规划主管部门申请办理规划审批和许可手续。

第十二条 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。

第十三条 结建地下空间项目地下室边线与用地界线和规划控制线等的退让距离应当符合法律、法规、规章和技术标准的要求。城市规划对地下空间有统建要求的，按其规定执行。

第十四条 建设单位应当按照规划条件提出的设置要求，在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，并且在申领地下空间建设工程规划许可证前取得需利用地表的建设用地使用权，或者与地表建设用地使用权人订立书面地役权合同。

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。

### 第三章 用地管理

第十五条 开发利用地下空间应当取得地下建设用地使用权。地下建设用地使用权的取得应当按照法律、法规的规定执行。

地下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按照本市土地出让金的计收规定收取，出让年限按照法律、法规的规定确定。

第十六条 利用市政道路、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建设用地使用权；只有一个意向用地者的，可以协议出让。

第十七条 属于以下情形的，可以协议出让地下建设用地使用权：

（一）原土地使用权人利用自有用地开发建设地下空间项目的。

（二）与城市地下公共交通设施配套同步建设、不能分割实施的经营性地下空间。

第十八条 地下空间建设项目符合国家规定的划拨条件的，可以采用划拨方式提供地下建设用地使用权。

第十九条 通过公开出让方式取得单建地下空间的，按照以下程序办理供地手续：

（一）由储备机构向城乡规划主管部门申请规划条件。

(二) 由国土主管部门组织公开出让。

(三) 受让人与国土主管部门签订国有建设用地使用权出让合同。

(四) 受让人凭国有建设用地使用权有偿使用合同向国土主管部门申请土地登记，领取国有土地使用证。

(五) 受让人向发展改革主管部门申请项目审批、核准或者备案。

(六) 受让人凭国有建设用地使用权有偿使用合同等文件向城乡规划主管部门申请建设用地规划许可证。

(七) 受让人凭土地登记文件等材料向国土主管部门申领建设用地批准书。

受让人应当在办理施工许可证前完成环境影响评价手续。

第二十条 通过协议出让方式取得单建地下空间的，项目单位应当按照以下程序办理供地手续：

(一) 申请项目立项。

(二) 向城乡规划主管部门申领规划条件。

(三) 向国土主管部门申请办理有偿使用手续，可以协议出让的，国土主管部门应当向社会发布出让预公告。

预公告期间只有一个意向用地单位的，国土主管部门与意向用地单位签订出让合同；有两个或者两个以上意向用地单位的，国土主管部门按照招标、拍卖或者挂牌方式公开出让。

(四) 凭国有建设用地使用权有偿使用合同向国土主管部门申请土地登记、领取国有土地使用证。

(五) 凭国有建设用地使用权有偿使用合同等文件向城乡规划主管部门申领建设用地规划许可证。

(六) 凭土地登记文件等材料向国土主管部门申领建设用地批准书。

受让人应当在办理施工许可证前完成环境影响评价手续。

第二十一条 通过划拨方式取得单建地下空间的，项目单位应当按照以下程序办理供地手续：

(一) 申请项目立项。

(二) 向城乡规划主管部门申领建设用地规划许可证。

(三) 向国土资源部门申请办理国有建设用地划拨手续。

(四) 向国土资源部门申请土地登记，领取国有土地使用证。

用地单位应当在办理施工许可证前完成环境影响评价手续。

第二十二条 在已取得合法权属的个人住宅用地范围内申请进行地下空间开发利用的，按相关规划管理办法执行。除此之外，地表建设用地使用权人对其用地范围内的土地进行地下空间开发利用的，项目单位应当按照以下程序办理供地手续：

(一) 向发展改革主管部门申请项目审批、核准或者备案。

(二) 持自有土地的国有土地使用证、房地产证或者集体土地所有证等权属凭证向城乡规划主管部门申请建设用地规划许可证或者规划条件。

(三) 向国土资源部门申请办理供地手续。其中项目符合划拨目录的，国土资源部门核发划拨决定书和建设用地批准书。须实行有偿使用的，国土资源部门与用地单位签订建设用地使用权出让合同、核发建设用地批准书。

(四) 向国土资源部门申请土地变更登记，领取国有土地使用证。

受让人应当在办理施工许可证前完成环境影响评价手续。

第二十三条 结建地下工程随地面建筑一并办理用地审批手续。

地下空间开发利用施工需要临时使用地表土地的，应当按规定办理临时用地手续。

#### 第四章 工程建设管理

第二十四条 地下工程建设应当符合国家、省、市工程建设管理方面的规定、标准和规范，符合地下空间规划，服从规划管理。

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、文物、古树名木、公共绿地的安全。建设单位应当对地面及周边现有建筑物、市政设施、地下管线、人防工程、文物、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者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，将保护措施告知相关建筑物、市政设施、人防工程、文物、古树名木、公共绿地的产权人或者管理人。

第二十五条 地下工程的勘察、设计、施工、监理、工程质量检测、测绘等任务应当由具备相应资质等级的单位承担。

第二十六条 地下工程设计应当满足地下空间对环境、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当与地面建设相协调。

地下工程施工图设计，应当包含地面及周边现有建筑物、市政设施、地下管线、人防工程、文物、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专业设计规范的要求。先建单位应当按照专业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。

第二十七条 地下工程的初步设计文件、施工图设计文件应当按照国家和省的有关规定进行设计审查。

对审查合格的施工图设计文件，施工图审查单位应当出具审查合格书，并报建设工程项目所在地的建设行政主管部门备案。

第二十八条 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，应当与地上工程一并申领施工许可证。

建设单位申请领取施工许可证，应当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当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、地下管线、人防工程、文物、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。

在文物保护单位保护范围内的地下工程施工应当按照文物保护法律、法规要求进行报批。

第二十九条 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设计的，应当由原设计单位进行设计变更，并在施工图设计审查合格后按变更的图纸进行施工。

第三十条 地下工程竣工后，建设单位应当按照规定进行建设项目联合验收以及移交建设项目档案。

结建地下工程应当与地表工程一并验收。

## 第五章 产权登记

第三十一条 地下建设用地使用权及地下空间的房地产权利登记，按照法律、法规和本市房地产登记方面的法规、规章和技术规范办理。

第三十二条 地下建设用地使用权登记以宗地为单位，并通过水平投影坐标、竖向高程和水平投影最大面积确定其权属范围。

第三十三条 地下空间权利人应当持用地审批、规划报建及验收等土地、房屋权属来源证明材料申请办理房地产权证。

本办法实施前已建成的地下空间,可以凭规划报建及验收等房屋权属来源证明办理房地产权登记。本办法实施前已建成的地下轨道交通站场和专用人防工程,可以凭符合国家规定的地下轨道交通站场和专用人防工程的建设、验收证明办理房地产权登记。

第三十四条 地下建设土地使用权及地下空间的房地产权利登记应当在登记簿及权利证书中注明“地下”。属人民防空工程的,还应当注明“人防工程”,并记载平时用途。

第三十五条 结建地下空间应当与地面建筑合并办理建设用地使用权登记和房地产初始登记,地面建筑已经办理房地产初始登记的,可以单独申请办理地下空间房地产初始登记。

## 第六章 使用管理

第三十六条 地下空间建筑物不得办理预售,应当经初始登记确认权属后方可销售、出租。

房地产开发项目规划用于停放汽车的车位和车库应当首先满足业主的需要,项目规划用于停放汽车的车位数量少于本项目的房屋套数的,房屋购买人每购买一套房屋,只能相应购买或者租用本项目的规划用于停放汽车的车位。

单建地下社会公共停车场,不得进行分割登记和分割转让。

第三十七条 政府可以依法征收、征用地下空间,地下空间权利人应当予以积极配合。

因国防、人民防空、防灾减灾、应急处置、通信等城市基础设施和公共服务设施建设的需要,地下建设土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。

平战结合的地下工程所有人和使用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,战备需要时应当无条件服从统一调度,不得阻挠和干涉。

第三十八条 地下空间物业和设施的所有人、使用人或者物业管理单位应当对地下空间物业和设施进行日常管理和维修,保障公共通道及出入口的开放性,做好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对相关设施进行日常维护保养。

第三十九条 地下空间物业设施的所有人、使用人和物业管理单位应当制定应急预案并组织演练,防范突发事件的发生,及时向有关部门报告突发事件信息。对公众开放的作为生产、经营场所的地下空间以及其他作为公共活动场所的地下空间,应当设置以下地下空间安全设施、设备,并对安全设施、设备进行定期检查、维修,确保其完好:

(一) 符合消费技术标准规定的通风系统或者空气调节装置。

(二) 符合国家、行业和本市标准的火灾自动报警系统、自动灭火系统、防烟排烟系统以及应急广播和应急照明等消防设施。

(三) 防水挡板、沙袋等物资器材。

(四) 应急预案要求地下空间配备的应急救援设施器材。

(五) 国家、省以及本市规定的其他地下空间安全设施、设备。

第四十条 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的要求。

第四十一条 地下空间应当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、使用人和物业管理单位应当遵守下列防汛规定：

(一) 气象部门发布暴雨警报后，应当加强值班和检查，发现险情及时处理。

(二) 定期组织防汛演练。

(三) 在汛期，应当按照防汛预案的要求运行，并服从防汛指挥机构的调度指令。

(四) 国家、省、市有关地下空间防汛管理的其他规定。

## 第七章 法律责任

第四十二条 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，应当依法承担相应的民事责任。

第四十三条 在城市和镇规划区内，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机关依照法律、法规的规定予以处理。

第四十四条 有下列行为之一的，由建设主管部门给予警告，责令改正；情节严重的，由建设主管部门根据法律、法规的规定予以处理：

(一) 未领取建设工程施工许可证擅自开工，进行地下工程建设的。

(二) 未按照本办法第二十四条要求制定应急预案和预防措施，并进行动态监测的。

- (三) 设计文件未按照规定进行设计审查，擅自施工的。
- (四) 未按照工程设计图纸进行施工的。
- (五) 设计变更未按照规定进行设计审查，擅自施工的。
- (六) 通过专项验收后，未报建设主管部门备案的。
- (七) 未按规定向建设主管部门移交建设项目档案的。

第四十五条 违反第三十六条第一款规定，未经初始登记确认权属而销售、出租地下空间建筑物的，由国土主管部门给予警告，责令改正，并退回违规所得，同时在网站和新闻媒体上曝光；违法行为记入诚信档案，并向相关行政管理部门通报。

第四十六条 地下空间所有人、使用人和物业管理单位违反本办法第三十八条规定，不履行日常管理和维修义务，违反物业管理规定的，由国土主管部门给予警告，责令改正；情节严重的，由国土主管部门根据法律、法规的规定予以处理。

第四十七条 有关行政管理部门及其工作人员违反本办法规定，不依法履行职责的，由有权机关责令改正，对负有责任的领导人员和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。

## 第八章 附 则

第四十八条 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。

第四十九条 本办法自 2012 年 2 月 1 日起施行。