

三亚市人民政府  
关于印发《三亚市地下空间开发利用管理  
暂行办法》的通知

三府规〔2023〕5号

各区人民政府，各管委会，市政府直属各单位：

《三亚市地下空间开发利用管理暂行办法》于2023年3月9日经八届三亚市人民政府第31次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真组织实施。

三亚市人民政府

2023年3月28日

（此件主动公开）

三亚市地下空间开发利用管理暂行办法

第一章 总则

第一条 为了加强三亚市地下空间开发利用管理，促进地下空间资源合理开发，集约节约利用国土空间资源，根据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国人民防空法》《城市地下空间开发利用管理规定》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的开发、利用和管理。

法律、法规对涉及国防、人民防空、防震减灾、文物保护、遗产要素、矿产资源等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，包括结建式地下空间和单建式地下空间。

结建式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、公共绿地和公共广场等城市公共用地以及特殊地段农林用地实施独立开发建设的地下空间，视为单建式地下空间。

第四条 地下空间的开发利用应当遵循统一规划、综合开发、合理利用、生态环保、依法管理、公益优先的原则。坚持社会效益、经济效益、环境效益以及战备效益相结合，考虑防灾减灾和人民防空等需要。

第五条 坚持地下空间分层规划和复合利用。通过运用新技术和资金投入，统筹地上地表地下资源的开发利用。地下空间应紧密结合轨道交通、新区开发、旧城改造、海绵城市建设和基础设施建设等重点工作开展，促进“立体枢纽”建设和土地开发。优先安排人民防空、地下交通、市政工程、应急防灾、消防、环境保护、安全保障等城市基础设施及公共服务设施。加强城市重要通道地下空间管控，预留远期地下交通干线建设空间。

第六条 市政府有关职能部门及各区人民政府、各管委会应当按照以下职能分工，在其职责范围内做好地下空间开发利用的管理工作。

市投资主管部门（含具有项目审批管理权限的产业园区、区级发展改革部门）按职权，负责政府投资的地下工程项目立项审批和社会投资的地下工程项目备案管理工作。

市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构负责地下空间的规划管控，市自然资源和规划主管部门负责地下国有建设用地使用权供应、转让及产权登记管理工作。

市住房和城乡建设部门负责地下工程项目建设的监督管理工作。

市人民防空部门负责地下空间涉及人民防空事项的监督管理工作。

市生态环境部门负责地下空间开发利用的环境保护监督管理工作，并制定相关管理技术规范。

市公安部门负责对地下空间开发利用的交通影响分析评价结果审查把关。

其他有关行政主管部门按照各自职责协同做好地下空间开发利用的相关工作。

第七条 市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构应当会同市住房和城乡建设部门、市人民防空部门，建立地下空间综合管理信息系统，将地下空间开发利用现状、规划建设管理、档案管理等信息纳入地下空间综合管理信息系统，实现地下空间管理信息化共享。

第八条 市、区人民政府、各管委会应当对地下空间普查、规划编制、地下空间综合管理信息系统建设等方面按预算管理规定的规定统筹做好资金保障支持地下空间重点建设区域及重点建设项目的开发建设。

## 第二章地下空间规划管理

第九条 地下空间开发利用应符合地下空间开发利用专项规划要求，专项规划由市自然资源和规划部门会同市住房和城乡建设部门、市人民防空部门组织编制，报市人民政府批准后实施。专项规划的编制应当落实总体规划及经市政府批复的控制性详细规划、城市设计、精细化导则关于地下空间开发利用的强制性规定。

地下空间开发利用专项规划的编制，应当体现竖向分层立体综合开发、横向相关空间连通、地表建筑与地下工程相协调的原则；应当优先安排地下交通、城市基础设施、公共服务设施和防空防灾设施，并兼顾城市运行最优化和相邻空间发展的需要，保障人民群众生命财产安全和地下空间权利人的合法权益。

第十条 地下空间开发利用专项规划应当包括以下内容：规划期内地下空间开发战略、规划目标，禁止、限制与适宜开发利用地下空间的范围，平面布局和分区管控、竖向分层划分、横向互连互通、重点建设区域，地下地上空间一体化安排、开发步骤等做出安排部署，并提出人民防空、无障碍设施、环境保护和安全保障措施等方面的要求。

第十一条 涉及地下空间安排的控制性详细规划应将地下空间开发利用专项规划相关要求统筹纳入，对地下空间开发利用各项控制指标提出规划控制和引导要求，包括开发范围、规模、使用性质、出入口位置、互连互通要求、人防建设要求、大型地下市政基础设施的安全保护区范围以及地下与地面建设之间的协调等。

第十二条 建设单位开发利用地下空间的，应当依法向市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构申请，办理选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

结建式地下空间项目应当随地上建筑工程一并向市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构申请，办理规划审批手续。

单建式地下空间项目应当单独向市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构申请，办理规划审批手续。

第十三条 市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构对地下空间建设项目核发选址意见书或者提出规划条件时，应当明确建设项目的用地性质、水平投影坐标、竖向高程、建设规模、出入口位置、与相邻建筑连通方式等要求。

市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构，应对地下建(构)筑物竖向高程、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进行审查，审查合格予以核发建设工程规划许可证。

第十四条 结建式地下空间项目，其地下建设范围不得超出地表用地界线，确因与其他地下工程连通或者公共利益、安全防护等原因需要超出的，应当符合相关法律法规和技术规范的要求。

结建式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。总体规划对地下空间有统建要求的，按其规定执行。

第十五条 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并办理地役权登记。

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。

### **第三章地下空间用地管理**

第十六条 开发利用地下空间应当依法取得地下国有建设用地使用权，并遵守总体规划和地下空间开发利用专项规划的规定，服从规划管理。各类型地下空间利用按以下方式办理供地手续：

（一）单建式地下空间首次利用，应单独办理地下国有建设用地使用权供应手续；

（二）结建式地下空间首次利用，应地上及地下一并办理国有建设用地使用权供应手续。国有建设用地使用权出让合同未对地下国有建设用地使用权作出规定的，须在建设工程规划许可证批准前，按照批准的建设工程设计方案的地下空间开发范围、规划、用途等，补充签订国有建设用地使用权出让合同，补缴地价

款。如地下空间建设范围超出地表用地垂直投影范围的，超出部分应另行单独办理地下国有建设用地使用权供应手续。

（三）利用特殊地段农林用地开发建设地下空间的，应同时满足以下条件：一是用于建设抢险救灾以及非营利性公共服务设施项目；二是严禁占用基本农田、生态红线（符合生态红线准入目录的除外）及其他生态敏感区范围地下空间；三是要征求农业、林业部门意见，确保地下空间建设项目开发利用不影响地面农林地使用。同时，建设单位要制定复垦方案或造林作业设计方案，并分别经资规、林业部门审核通过后按程序办理临时用地、用林手续。

第十七条 地下空间建设项目符合国家划拨规定的，可以采用划拨方式办理地下国有建设用地使用权供应手续。除上述可以划拨方式供地的情况，其他地下空间建设项目应当采用招标、拍卖、挂牌或者协议出让方式取得地下国有建设用地使用权。

以招标、拍卖、挂牌方式和协议出让地下国有建设用地使用权的，其出让方式和程序等参照国有建设用地使用权相关规定执行。

地下国有建设用地使用权出让年期按照国有建设用地使用权出让相关规定。结建式地下空间使用年限不超过其地上国有建设用地使用权剩余年限。

第十八条 地下国有建设用地使用权出让前，市自然资源和规划主管部门或经依法委托具有规划审批职能的产业园区管理机构应当根据控制性详细规划或规划管理技术规定，提出规划条件，市自然资源和规划主管部门据此开展地价评估及测绘工作，并将规划条件依法纳入出让文件及出让合同。

地下国有建设用地使用权出让方案应当包括拟出让地下空间的详细位置、水平投影坐标和竖向高程、用途、规划设计条件，并对地下空间的建筑面积、功能组合、公共通道及出入口位置、人民防空要求及建设单位之间的连通义务等作出相关规定。

第十九条 在满足交通功能、相关技术规范和安全的基础上，建设用地规划条件、土地出让合同或者划拨决定书可以明确地下连通通道允许适度开发其他使用功能。

相邻人防工程、人防工程与其他地下工程以及其他地下工程之间，应当按照规划要求修建连通通道，依据人民防空工程设计规范设计修建的且符合人民防空工程防护要求的连通通道面积可以计入人民防空工程建设面积。

第二十条 新设立地下国有建设用地使用权，不得损害已经设立的用益物权；地下空间开发利用过程中，对已经依法设立的用益物权造成实际损害的，应当依法作出赔偿。

地下空间开发利用施工需要在审批的用地范围以外临时使用地面土地的，应当按规定办理临时用地手续。

第二十一条 地下国有建设用地使用权的基准地价可以按照同一区域同一用途地上国有建设用地使用权基准地价的 70%确定。分层设立地下空间的，各层地下空间建设用地使用权价格之和不超过地上建设用地使用权基准地价的 70%。地下空间单设一层的，可按照相应土地用途地上建设用地使用权基准地价的 50%确定。

住宅配套类地下停车库，教育、医疗、康养等用途地下空间利用，直接纳入出让合同的地下规划条件，暂缓计缴地下建设用地使用权出让价款。按照规划要求建设的地下公共通道和地区服务性市政公用设施等公益性设施，不纳入地下建设用地使用权出让范围，不计土地出让价款。

本办法施行前签订土地出让合同的，如权利人不申请地下国有建设用地产权登记，可按照有效的规划审批文件建设或按照现状继续保留使用；如权利人申请地下国有建设用地产权登记，可按照有效的规划审批文件，补充签订国有建设用地使用权出让合同，补缴地价款。

第二十二条 地下国有建设用地使用权出让收入以土地所在地税务机关为征收机关，出让收入由税务部门负责征缴入库。

#### 第四章地下空间建设管理

第二十三条 建设单位依法取得建筑工程施工许可证后方可进行地下工程施工。地下空间建设项目应当按照法律法规、技术规范和经批准的施工图进行施工、监理、质量监督和竣工验收。兼顾人防需要的地下空间建设项目还应当符合人防建设的要求。

结合地面建筑的地下空间建设项目应当遵守先地下、后地上的建设顺序。

第二十四条 地下空间项目建设应当保证地面及周围现有建筑物、市政设施、人防工程、无障碍设施、文物、古树名木、公共绿地等安全，建设单位制定可能造成损坏或者重大影响的应急预案和预防措施，并在施工全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所有人或者管理人，对施工中损毁的地面及附属物及时进行恢复或赔偿。

第二十五条 因规划需要或者建设单位对相邻地块地下空间有整体开发要求的，在依法取得相邻地下空间土地使用权后，可以由整体开发的建设单位统一办理地下空间项目审批手续，整体设计，统一建设。

第二十六条 规划条件对地下空间建设项目有连通要求的，地下空间建设项目的设计方案应当具备完善的工程设计方案和相邻建筑的连通方案。相邻建筑已经按照规划预留横向连通位置的，新项目的横向连通位置应当与之相衔接。

规划条件对地下空间建设项目未明确连通要求的，建设单位可以与相邻建筑所有权人就连通位置、连接通道标高、实施建设主体、建设资金承担、建设用地使用权归属以及通道建成后的使用方式、维修养护义务等内容等进行协商。达成协议后，将连通方案纳入建设项目的工程设计方案，一并提交审核。



第二十七条 规划确定连通的地下空间建设项目分期建设的，先建单位应当按照规划和相关规范预留地下连通通道的接口，后建单位应当负责履行后续地下工程连通义务。

第二十八条 地下空间建设项目施工应当采取有效的安全和防护措施，处理好地表空间和地下空间的承载、震动、污染和噪声，保障相邻建（构）筑物及地块的安全；不得破坏地下管线功能，不得影响地面交通运输安全，不得妨碍地表规划功能，不得对相邻的合法建（构）筑物、附着物造成损害。

第二十九条 地下空间建设项目竣工后，项目权利人应当向相关部门申请联合竣工验收，竣工验收合格后方可投入使用。

结合地面建筑的地下空间建设项目随地面建筑一并竣工验收。

建设单位应当在地下空间建设项目竣工验收后三个月内，向城市建设档案馆报送建设工程档案；属于人防工程的，还应当同时依法向人民防空主管部门报送建设工程档案。

第三十条 地下空间物业和设施的所有人及使用人，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公共通道及出入口的开放性。

地下空间物业管理参照相关法律、法规的规定执行。

第三十一条 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。

## 第五章 产权登记

第三十二条 地下国有建设用地使用权人要及时提供土地出让金或划拨成本缴纳凭证（免于计缴的除外）、完税证明、《产业项目用地准入协议》等材料，审核通过后，由市不动产登记机构办理地下国有建设用地使用权登记手续。

新建结建式地下空间申请登记，应将地上及地下建设用地使用权分开登记，并独立发证。

第三十三条 地下国有建设用地使用权登记以地下空间为单位进行登记，通过水平投影坐标、竖向高程确定其权属范围。

第三十四条 地下国有建设用地使用权和地下建（构）筑物产权登记，应当在相应权证中注明“地下”并独立登记。属于人民防空工程项目或兼顾人防要求的项目，按人民防空相关规定办理。任何单位和个人不得擅自改变人民防空工程使用用途。

第三十五条 以招标、拍卖、挂牌或者协议出让方式取得的地下国有建设用地使用权，其转让、抵押等登记手续，应当按照现行国有建设用地使用权相关法律、法规的规定办理。

## 第六章地下空间使用管理

第三十六条 地下国有建设用地和地下建（构）筑物的使用权人为地下空间项目的使用和维护管理责任人。使用权人与实际使用人不一致的，由使用权人委托实际使用人承担地下空间项目使用和维护管理责任。地下人防工程的使用管理，按照相关法律、法规、规章执行。

地下空间建设用地和地下建（构）筑物的使用权人或实际使用人，委托物业服务企业实施地下空间项目日常维护管理的，应当签订维护管理协议，明确地下空间安全使用和维护管理责任。

地下空间连通通道涉及两个以上使用权人的，各方可通过协议约定方式明确连通通道的使用方式和维修养护责任。

第三十七条 地下空间项目的使用和维护管理责任人应当按照设计用途合理使用地下空间，保障公共通道及出入口的开放性和交通集散功能，保持消防、报

警、通风、照明、监控、通信等设施正常运行，做好地下空间的标识管理和指引，并配合城市基础设施维护单位对相关设施进行日常维护保养。

第三十八条 地下空间项目的使用和维护管理责任人应当采取可行措施，防范发生事故灾害或者危害人身健康的各种污染，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，并接受相关行政主管部门的监督管理。

地下空间项目的使用和维护管理责任人发现地下空间项目存在安全隐患的，应当及时组织整改并予消除，隐患严重的，应当立即停止使用；地下空间内发生安全事故的，使用和维护管理责任人应当立即采取应急救助措施，并向有关行政主管部门报告，配合做好调查处理工作。

第三十九条 政府依法征收、征用地下空间项目，地下空间建设用地的使用权人应予积极配合。因国防、人民防空、防灾减灾、应急处置、指挥通信等城市安全防护设施建设的需要，地下建设用地使用权人和地下建筑物产权人应当依法提供便利，并不得损坏相关设施。

第四十条 地下空间使用过程中禁止下列行为：

- （一）违法拆改、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）法律、法规规定的其他禁止行为。

## **第七章 法律责任**

第四十一条 违反相关法律、法规、规章和本办法规定开发利用地下空间的，由相关职能部门按照各自职责依法查处。侮辱、殴打行政执法人员或者阻碍行政执法人员依法执行公务的，由公安机关依照《治安管理处罚法》的规定予以处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十二条 地下空间开发利用过程中对建筑物、已经依法设立的用益物权等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 未取得地下空间建设用地使用权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证或者未按照地下空间建设用地使用权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证的规定开发利用地下空间的，依照相关法律规定处理。

第四十四条 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三十条规定，不履行地下连通义务的，由相关部门责令其限期履行。拒不履行的，依照规划、建设管理规定和地下建设用地使用权出让合同规定追究责任。

第四十五条 各相关职能部门及其工作人员在地下空间开发利用管理工作中，存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违规行为的，由相关部门依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

#### **第八章附则**

第四十六条 本办法具体应用问题由市自然资源和规划主管部门负责解释。

第四十七条 法律、法规、规章对国防、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。

第四十八条 本办法自 2023 年 5 月 1 日起施行，有效期至 2026 年 4 月 30 日，原《三亚市地下空间开发利用管理办法》（三府〔2012〕40 号）废止。