

**乐山市自然资源和规划局
乐山市发展和改革委员会文件
乐山市住房和城乡建设局
乐山市人民政府国防动员办公室**

乐市自然资规发〔2025〕77号

**乐山市自然资源和规划局
乐山市发展和改革委员会
乐山市住房和城乡建设局
乐山市人民政府国防动员办公室
关于印发《乐山市主城区国有建设用地地下空间开发利用管理办法（试行）》的通知**

市中区自然资源局、发展改革局、住房城乡建设局、国动办，五通桥区自然资源局、发展改革局、住房城乡建设局、国动办，高新区分局、经济发展局、新城建设局、人防主管部门：

《乐山市主城区国有建设用地地下空间开发利用管理办法（试行）》已经市政府2025年第94次常务会议审议通过，现

印发给你们，请认真组织实施。

附件：乐山市主城区国有建设用地地下空间开发利用管理办法（试行）



乐山市自然资源局



乐山市发展和改革委员会



乐山市住房和城乡建设局



乐山市人民政府国防动员办公室

2025年11月14日

乐山市主城区国有建设用地 地下空间开发利用管理办法（试行）

第一章 总则

第一条（设立依据）为加强乐山市主城区国有建设用地地下空间开发利用管理，深化国有土地有偿使用，促进地下空间资源合理开发利用和节约集约用地，保障地下空间土地权利人合法权益，根据《中华人民共和国民法典》《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》《中华人民共和国城市房地产管理法》等有关法律、法规和规章的规定，结合实际，制定本办法。

第二条（适用范围） 本办法适用于乐山市主城区范围内国有建设用地地下空间的开发、利用和管理，具体范围以《乐山市人民政府关于进一步明确乐山市主城区范围的通告》（乐府通〔2025〕2号）规定为准。

第三条（概念类型） 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权利主体结合地面工程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。

第四条（设立原则） 地下空间的开发利用应贯彻统筹规划、综合开发、合理利用、节约集约、依法管理、公益优先、安全高

效的原则，坚持社会效益、经济效益、生态效益相结合，考虑防灾减灾和人民防空等需要，充分考虑相邻空间的发展需要和相互衔接。

第五条（利用原则）地下空间开发利用应当优先安排地下交通、应急防灾、消防、公共安全、人民防空、电力设施、地下排水、通信、水务等城市基础设施和公共服务设施，划定综合管廊等公共工程和特殊工程的地下空间控制范围；应当体现竖向分层立体综合开发、横向相关空间连通、地下工程与地表建筑相协调的原则。

第六条（部门职责）市发展改革、自然资源规划、住房城乡建设、国动办（人防）、财政、公安、交通、应急管理、生态环境、消防等相关部门和乐山高新区管委会、市中区政府、五通桥区政府，按照各自职责，共同做好地下空间开发利用管理的相关工作。

第七条（投资开发）鼓励社会资本按照政府和社会资本合作新机制等政策要求投资开发建设和运营地下空间，推进城市地下空间规范有序健康发展。

第二章 规划制定

第八条 市自然资源规划部门应当依据国土空间总体规划，会同住房城乡建设、国动办（人防）、公安、应急、消防、生态

环境等有关部门编制地下空间开发利用规划，并按照规定程序报批。

地下空间开发利用规划应当包括以下内容：地下空间开发利用的发展战略、规模需求、空间布局，禁止、限制与适宜开发利用地下空间的范围，重点地段地下空间建设规划要求，近期建设及实施措施等。其中，属于规划强制性内容的，应当在规划文本中予以注明。

地下空间开发利用相关专项规划编制成果纳入国土空间详细规划，并与其他专项规划涉及的地下空间开发利用做好衔接。

第九条 编制城市详细规划、专项规划、项目设计方案等应当符合城市地下空间开发利用规划的要求。

第三章 用地管理

第十条 开发利用地下空间应当依法取得地下空间国有建设用地使用权。结建式地下空间利用应当随地表建设一并办理地下空间国有建设用地使用权。单建式地下空间利用应当单独取得地下空间国有建设用地使用权。

新设立地下空间国有建设用地使用权，应当遵守国土空间总体规划、详细规划和地下空间开发利用规划的规定，不得损害已设立的建设用地使用权和其他用益物权。

第十一条 地下空间国有建设用地使用权按照规划主导功能用途确定供应方式，并按下列规定执行：

（一）符合划拨用地目录的，可以划拨方式供应；

（二）城市地下空间建设用地用于工业、商业、旅游、娱乐等经营性项目的，应当采取招标、拍卖、挂牌等公开竞价的方式出让地下空间国有建设用地使用权；

（三）符合下列情形之一的，可以协议出让地下空间国有建设用地使用权：

1. 根据城市地下空间开发利用规划，不能独立开发利用，但因公共或者功能性需求，确需与毗邻地块整合使用的；

2. 附着于市政设施、交通设施等公益性项目且不具备独立开发条件的地下建设项目；

3. 原划拨取得的地下空间国有建设用地使用权转让申请办理协议出让，经依法批准可以采取协议方式出让；

4. 其他依法可以协议出让的情形。

第十二条 地下空间国有建设用地使用权以招标、拍卖、挂牌、协议出让方式供应的，出让底价由自然资源规划部门根据土地估价结果、产业政策和土地市场等情况提出建议，报同级人民政府集体决策。单建式地下空间国有建设用地使用权出让价款不

得低于按规划用途对应地面所在建设用地基准地价的 20%；以划拨方式取得地下空间国有建设用地使用权的，划拨价款按政府批准土地划拨价款的 20%执行。

第十三条 单建地下空间项目的地下空间国有建设用地使用权的最高出让年限，按照土地管理相关规定确定的用途类别分别确定。

结建地下空间项目的地下空间国有建设用地使用权用途与地表建设用地使用权用途一致的，其土地使用权年限一致；地下空间国有建设用地使用权用途与地表建设用地使用权用途不一致的，其土地使用权年限起算年限与地表建设用地使用权年限起算年限一致，并按照确定的用途分别确定土地使用权年限，但不超过其地表建设用地使用权的最高年限。

第十四条 本办法实施前，已取得国有建设用地使用权的，不再办理地下空间用地手续，按批准的规划方案进行建设，若需新增地下空间的，在符合法律、法规和相关用地政策规定的情形下，由地表土地使用权人申请建设。建设项目在符合地下空间规划，满足车位、人防、通行等建设要求的情况下，可申请改变部分地下空间国有建设用地使用权用途，具体以批准的建设方案为准，不再办理用地手续。

第十五条 本办法实施后，在土地供应时的规划条件应当明确是否设立地下空间国有建设用地使用权。设立地下空间国有建

设用地使用权的，须明确地下空间国有建设用地使用权用途、面积，地下空间国有建设用地使用权价值部分纳入整宗土地估价内容。土地出让时未一并设立地下空间国有建设用地使用权，地表土地使用权人申请在其用地范围内增设地下空间国有建设用地使用权的，符合法律、法规和相关用地政策规定的协议出让情形的，按规划用途评估，报经市政府批准同意后，收取土地出让金、办理用地手续。

地下空间国有建设用地使用权收支管理参照地表国有建设用地使用权有关规定执行，如遇政策调整，按新政策执行。

第十六条 因国防、防灾、城市基础设施和公共服务设施等公共利益需要，市、县人民政府可依法提前收回该地下空间国有建设用地使用权，并对原地下土地使用权人给予补偿。

第十七条 地下空间国有建设用地使用权可以依法进行转让、出租和抵押，参照地表国有建设用地使用权相关规定执行。

第十八条 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，建设完成后恢复原貌。

第四章 建设管理

第十九条 地下工程建设应当符合国家、省、市工程建设相关管理规定、标准及规范。兼顾人防需要的地下工程建设还应当

符合人防建设的要求，任何单位和个人不得降低人防工程的防空效能。

地下工程建设应当保证地面及周围现有建筑物、市政设施、人防工程、文物、古树名木、公共绿地等安全，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、管理人或者使用人，对施工中损毁的地面及附属物及时进行恢复或赔偿。

第二十条 城市地下空间的开发利用，应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设，并符合地下空间开发利用规划要求。

结建式地下空间项目应随地上建筑工程一并向市自然资源规划部门申请办理规划审批手续。

单建式地下空间项目应单独向市自然资源规划部门申请办理规划审批手续。

第二十一条 建设单位在依法取得建筑工程施工许可证后方可进行地下工程施工。结建式地下工程，应与地上建筑一并申领施工许可证。

第二十二条 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国有建设用地使

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立项，整体设计，统一建设。

第二十三条 规划条件对地下空间建设项目有连通要求的，其建设项目应提供完善的工程设计方案和相邻建筑的连通方案。

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、实施建设主体和建设用地使用权人等进行协商。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。

第二十四条 地下工程建设涉及地下连通工程的，先建单位应按照专业规范和标准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的连通义务，并保证连通工程的实施符合工程结构、人民防空等专业设计规范和标准的要求。

第二十五条 地下空间建设项目应按照法律法规、技术规范等进行勘察、设计、施工、监理、质量监督、竣工验收、备案和档案移交。

第二十六条 城市地下空间建设工程的勘察、设计、图审、施工、监理、工程质量检测、测绘等任务应由具备相应资质的单位承担。

第五章 产权登记

第二十七条 地下空间所涉国有建设用地使用权、建(构)筑物所有权、抵押权以及其他不动产权利可依法办理不动产登记。人民防空工程的登记，按照人民防空有关规定执行。

第二十八条 地下空间国有建设用地使用权和地下建筑物产权登记，根据取得地下空间权属来源、规划核实和竣工验收等材料，按照不动产登记程序办理登记。

第二十九条 地下空间国有建设用地使用权和地下建筑物产权登记，应当在相应权证中反映是地下空间。

第三十条 结建式地下工程项目应当随地上建筑一并办理不动产首次登记。单建式地下工程项目不动产应当独立登记。

第六章 使用管理

第三十一条 经依法批准的地下空间使用管理按照相关法律、法规、规章执行。房地产开发项目地下工程规划车位应当首先满足业主的需要。

单建式地下社会公共停车场，不得分割转让。

第三十二条 地下空间的产权人、使用人以及其他负有管理维护责任的单位和个人，应当按照规定对地下空间进行日常管理和维护，保障公共通道及出入口的畅通开放，并配合相关单位进

行日常维护保养。具有人防功能的地下空间，应当确保战时能迅速提供给有关部门和单位使用。

管理和维护地下空间，应当制定应急预案并组织演练。突发事件发生时，应当立即采取应急处置措施，并向有关部门报告。

使用地下空间，应当符合安全生产、消防、人民防空、防洪排涝、市容环卫等方面的标准、规范和要求。

第三十三条 建设单位或使用单位不得拆改、变动地下空间建（构）筑物主体、承重结构，不得有违反法律、法规规定的其他行为。

地下空间建设项目，经批准改变规划用途的，应当依法办理相关手续。

第三十四条 具备城市市政基础设施功能，符合国家相关技术标准的地下空间建设项目，应当纳入城市市政基础设施，按规定向市和区（市）县人民政府确定的主管部门、管理维护单位办理移交手续，相关主管部门、管理维护单位应当做好监督管理、保养维护工作。

第三十五条 政府依法征收、征用地下工程时，地下工程所有人应予积极配合。战时征用的人防工程，按照国家有关规定执行。

因公共利益征收、征用地下建（构）筑物和设施，或者提前收回地下空间国有建设用地使用权的，应当依法给予合理补偿。

因国防、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，地下空间国有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。

第七章 法律责任

第三十六条 违反本规定开发利用地下空间的，由有关行政主管部门按照有关法律法规规章的规定进行处罚。

第三十七条 地下空间开发利用过程中，对人防工程和他人的建（构）筑物或者设施造成损害的，应当依法承担相应的法律责任。

第三十八条 国家机关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政务处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八章 附则

第三十九条 本办法实施前已取得国有建设用地使用权，并已按规划设立了地下空间国有建设用地使用权的，其地下空间国

有建设用地使用权与地表土地使用权一并取得，不再单独缴纳土地出让金。

第四十条 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。

第四十一条 各县（市、区）地下空间的开发利用管理可参照本办法执行。

第四十二条 本办法由市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市国动办等部门依据各自职责负责解释。

第四十三条 本办法自印发之日起施行，有效期 2 年。此前发布的有关市区城市地下空间开发利用管理办法，与本办法不一致的，按照本办法执行。本办法施行过程中，国家和省出台新规定的，从其规定。

信息公开选项：主动公开

抄送：各区、市、县、自治县人民政府，乐山高新区管委会，市公安局、市经济信息化局、市司法局、市财政局、市生态环境局、市交通运输局、市文化广电旅游局、市应急管理局、市政管局、市消防救援支队

乐山市自然资源规划局办公室

2025年11月14日印发